

III. DERECHO PÚBLICO EUROPEO

**EL REFERÉNDUM SOBRE EL *BREXIT*:
UNA HISTORIA INACABADA**

JOSEP M.^a CASTELLÀ ANDREU

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. REFERÉNDUM E INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL REINO UNIDO ANTES DEL *BREXIT*. 2.1 Referéndum, asuntos constitucionales fundamentales e integración europea. 2.2 La legislación general sobre referéndum de 2010. 2.3 Propuestas de referéndum sobre temas europeos. 2.4 Los gobiernos Cameron y el referéndum 3. LA PROPUESTA DE CAMERON DE UN REFERÉNDUM DE SALIDA DE LA UE DE 2013 Y SU CUMPLIMIENTO. 3.1 El camino hacia el referéndum (2013-2015). 3.2 Razones de la propuesta de referéndum sobre la pertenencia a la UE. 3.3 La *European Union Referendum Act* de 2015 y la convocatoria y organización del referéndum. 3.4 Acuerdo entre el Reino Unido y el Consejo Europeo. 4. REFERÉNDUM: RESULTADOS Y EFECTOS SOBRE EL REINO UNIDO Y LA UE. 4.1 Campaña y resultados. 4.2 Efectos del referéndum. a) Cambios en el sistema político, en el gobierno y en el Partido Conservador. b) Consolidación del referéndum como instrumento para consultar asuntos constitucionales pero sin ser una «panacea». c) *El Brexit* y la unidad del Reino Unido. d) Implicaciones de la salida para el Reino Unido en relación con la UE, para la misma UE y para otros Estados miembros. 5. REFLEXIONES FINALES.

EL REFERÉNDUM SOBRE EL *BREXIT*: UNA HISTORIA INACABADA¹

JOSEP M.^a CASTELLÀ ANDREU²

1. INTRODUCCIÓN

Cuarenta y un años después de que el primer ministro laborista Wilson promoviera el primer referéndum sobre la permanencia del Reino Unido a las Comunidades Europeas, el 23 de junio de 2016, otro primer ministro, el conservador David Cameron, volvía a someter al cuerpo electoral una cuestión similar. Es el tercero de los referendos celebrados en el Reino Unido a escala nacional desde 1975 (en 2011 Cameron había promovido otra consulta sobre el sistema electoral). El que se conoce popularmente como el *Brexit* plantea numerosas cuestiones y puede ser analizado desde múltiples perspectivas. A continuación vamos a abordar las implicaciones constitucionales del referéndum, sin soslayar otros aspectos, cuyo análisis ayuda a la comprensión de lo que ha supuesto el planteamiento y resultado del mismo.

Así, interesa abordar por qué y cómo se llegó a su celebración y las consecuencias del mismo: 1) el momento en que se planteó la celebración del referéndum por parte de Cameron —enero de 2013— y a qué razones políti-

¹ El presente trabajo se inserta en las actividades del Grupo de estudios sobre Democracia y Constitucionalismo (GEDECO. Grupo consolidado por la Generalitat en 2014, SGR 1597) y del proyecto financiado por el MINECO DER2015-68160-C3-3-P «Interacción entre representación y participación en la producción normativa». La investigación se llevó a cabo durante una estancia en la Universidad de Oxford el primer semestre de 2016 gracias a la obtención de una Ayuda del Programa Salvador de Madariaga del MEC para estancias de profesores en centros extranjeros (PR2015-00377). Agradezco a la Facultad de Derecho de la Universidad de Oxford y al profesor Paul Craig su acogida y ayuda. El autor está preparando una monografía sobre el tema, del que este artículo es un anticipo.

² Profesor titular de Derecho Constitucional, Universidad de Barcelona. Acreditado como catedrático. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Av. Diagonal, 684. 08034 Barcelona. Email: castella@ub.edu

cas obedecía tal propuesta; 2) el camino seguido hasta su celebración y el acuerdo entre Cameron y los miembros del Consejo Europeo de febrero de 2016, que supone las condiciones o el contenido político de la opción por la permanencia; y 3) el resultado y los efectos esperados sobre el sistema político británico, la relación entre democracia directa y representativa en el sistema constitucional británico, la continuidad misma del Reino Unido y el futuro de la Unión Europea. En cambio, no entraremos en otro tipo de implicaciones de orden económico, en relación con la seguridad o la posición del Reino Unido en el mundo que puede suponer la salida de la Unión Europea, cuestiones que se suscitaron durante la campaña y con mayor intensidad tras conocerse los resultados.

El referéndum sobre el *Brexit* ha de situarse en un doble contexto. Por una parte, los antecedentes o cómo se ha relacionado referéndum e integración europea en el debate público británico desde la incorporación en las Comunidades Europeas en 1973. Ello tiene que ver —aunque no haya habido siempre una relación causa-efecto— con la forma particular de integración europea que se ha defendido mayoritariamente desde el Reino Unido, así como su relación con las instituciones europeas a lo largo de los más de cuarenta años de pertenencia a la (hoy) Unión, basada en el pragmatismo y en el aseguramiento de un trato particular que proteja sus intereses nacionales.

Y por otra parte, el lugar que ocupa el referéndum en la democracia representativa británica, en la que el referéndum es un instrumento extraño, aunque no por ello no utilizado, sobre todo en los últimos años, en relación con decisiones políticas de orden constitucional. Así, el referéndum pugna con la tradición de soberanía parlamentaria y ello explica su tardía regulación, su contestación política y doctrinal, su carácter consultivo y su uso excepcional. Pero a pesar de lo anterior, el referéndum ha encontrado su lugar en el sistema constitucional, sobre todo en los últimos años como instrumento en manos del primer ministro y la mayoría, lo que propicia su convocatoria con base a factores políticos que dependen de su conveniencia política, sobre todo durante los gobiernos Cameron, desde 2010. Se traslada al cuerpo electoral una decisión fundamental en lugar de ser tomada por las instituciones representativas. El recurso al referéndum expresa más una ausencia de liderazgo capaz de unificar al propio partido y convencer a la opinión pública sobre una decisión, que se considera conveniente para el bien común, que una forma de entender la democracia, en la que la participación popular directa ocupa un lugar relevante en la toma de decisiones públicas.

2. REFERÉNDUM E INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL REINO UNIDO ANTES DEL *BREXIT*

Antes de centrarnos en el referéndum sobre el *Brexit* resulta oportuno referirnos sucintamente a la experiencia previa y a la propuesta de referendos en relación con la participación británica en el proyecto de integración europea. Ello en el marco, por un lado, de los referendos que han tenido lugar en el Reino Unido hasta el del 23 de junio de 2016, y la relación de los mismos con decisiones políticas de carácter constitucional, y, por otro, de la normativa que los rige y del perfil que asume dicha institución. En un informe elaborado por la Cámara de los Lores en 2010 sobre los referendums en el Reino Unido se resume el uso habido de dicha institución hasta entonces al tiempo que alude al lugar que «puede» ocupar en el sistema constitucional: «*Referendums may become a part of the UK's democratic and constitutional framework. There has been little consistency in their use. They have taken place on an ad hoc basis, frequently as a tactical device rather than on the basis of constitutional principle*»³.

¿Se puede seguir sosteniendo en 2016 que el referéndum es un instrumento extraño en el sistema constitucional británico, tras la celebración en el último lustro de dos a escala nacional y de otros dos en el plano territorial (en Gales en 2011 sobre la *Devolution* legislativa y Escocia en 2014 sobre la independencia)? y ¿en qué medida cabe mantener que su planteamiento sigue respondiendo a razones tácticas? En cualquier caso, se ha dicho que la conclusión más relevante del referéndum de 1975 fue que hacía más probable la celebración de futuros referendos⁴, como así ha sucedido.

2.1 *Referéndum, asuntos constitucionales fundamentales e integración europea*

Se suele predicar la utilización del referéndum en el Reino Unido como apropiada para cuestiones constitucionales fundamentales, en un contexto de Constitución no formalizada. Entre los asuntos considerados de relevancia constitucional fundamental el Informe de la Cámara de los Lores sobre los referendos de 2010 cita, sin pretensión de exhaustividad: la abolición de la monarquía, la

³ *Referendums in the United Kingdom*, Select Committee of the Constitution, House of Lords, 12th Report of Session 2009-2010, p. 51.

Ver <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf> (consultado el 20 de mayo 2016).

⁴ KING, A. (1977). *Britain says Yes. The 1975 Referendum on the Common Market*, Washington, AEI, p. 137.

salida de la Unión Europea, la independencia de alguna nación del Reino Unido, la abolición de una Cámara del Parlamento, el cambio de sistema electoral en la Cámara de los Comunes, el cambio de moneda o la aprobación de una Constitución escrita⁵. Cuatro de los referéndums celebrados en el Reino Unido entran dentro de estas categorías: además de los dos relacionados con la permanencia en la Unión Europea, el del sistema de voto alternativo para la Cámara de los Comunes de 2011 y el de la independencia de Escocia de 2014. En esa lista no se incluye la *Devolution* o reconocimiento de la autonomía territorial, tema sin duda constitucional pero que, de acuerdo con el Informe, no formaría parte de los fundamentales. La *Devolution* está en la base de varios referendos: el de Irlanda del Norte en 1973, el fallido de Escocia de 1979, los de 1997 en Escocia y Gales, el de Irlanda del Norte de 1998 y el de Gales de 2011.

La celebración de un referéndum es decidida por el Parlamento —la mayoría de gobierno— caso por caso, en ausencia de normas constitucionales que fijen de antemano los supuestos en que el referéndum es exigido⁶. En el caso del referéndum de Escocia de 2014, al tratarse de una materia constitucional, es una competencia «retenida» por Westminster y no «devuelta» a las regiones, aunque el primero pueda delegarlo, como efectivamente sucedió. Frente a las pretensiones del gobierno escocés de hacer aprobar al Parlamento escocés una ley sobre dicho referéndum, en el Acuerdo de 15 de octubre de 2012 entre los dos primeros ministros se reconocía que correspondía al Parlamento de Westminster la competencia sobre este tipo de decisión, si bien este podía delegar en el Parlamento de Escocia la aprobación de una ley *ad hoc*. Es lo que se hizo en la *Scottish Independence Referendum Act 2013*.

En relación con algunos supuestos concretos ciertas leyes prevén la realización de referéndum. Entre ellas merece destacarse cuando haya de ratificarse tratados o decisiones de la UE que supongan cesión de poderes a la UE (*European Union Act 2011*), supuesto que no ha llegado a aplicarse y sobre el que se volverá más tarde.

Sin estar explícitamente previsto, desde los debates de 1975 entorno al primer referéndum nacional, sobre la pertenencia las Comunidades Europeas, se predica el carácter consultivo del referéndum en el Reino Unido, para hacerlo conciliar con la democracia representativa y la soberanía parlamentaria⁷. Otra

⁵ Informe citado, pp. 28 y 29.

⁶ Ver Informe citado, p. 30.

⁷ BUTLER, D. and KITZINGER, U. (1976). *The 1975 Referendum*, London and Basingstoke, Macmillan, p. 287.

cosa es que políticamente se adopte el compromiso de seguir el resultado, como suele suceder.

A la vista de los supuestos en que se ha utilizado el referéndum y otros en que no, ha predominado más bien la conveniencia política para la mayoría de turno y no el carácter constitucional que tenga la materia preguntada.

2.2 *La legislación general sobre referéndum de 2010*

La regulación general del referéndum se halla en la *Political Parties, Elections and Referendum Act*, 2000 (PPERA)⁸ (iniciativa del gobierno Blair). La ley fue aprobada cuando ya varios referendos habían tenido lugar, cada uno regulado por leyes de caso único [por ejemplo en 1975 la *Referendum Act (c. 33)*]. La ley dedica la parte VII específicamente al referéndum: los tipos de referendums a los que se aplica la norma, y la organización y realización de los mismos, pero no los supuestos en que se requiere la consulta.

La ley regula los referendos que tengan lugar para todo el Reino Unido, para Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte y para las regiones de Inglaterra si son referendos fruto de una ley del Parlamento (art. 101.1). Otras disposiciones generales de todo proceso electoral también le son de aplicación a los referendos. Es el caso, por ejemplo, de lo relativo a la Comisión Electoral, cuya composición y funciones regula la parte I de la Ley.

La ley dispone el registro de los «*permitted participants*» o donantes individuales u organizaciones cualificados, identificando quiénes son, y el nombramiento de las «*designated organisations*» o comités o plataformas registradas ante la Comisión Electoral que protagonizan la campaña de cada posición en el referéndum (con los límites de lo que pueden gastar y a las que la Comisión también financia) y a las que pueden dar asistencia. También corresponde a la Comisión Electoral el monitoreo e información sobre los gastos realizados y los controles sobre la campaña. La PPERA contiene límites a la propaganda de los gobiernos y autoridades los 28 días previos a la celebración del referéndum (conocidos como «*purdha*»). Sobre dicho periodo se volverá al tratar de la Ley sobre el referéndum del *Brexit*.

Dicha normativa general debe complementarse con las regulaciones específicas que se aprueban para la celebración de cada referéndum en particular. Se trata de leyes (*primary legislation*) que regulan la pregunta concreta, sobre cuya «inteligibilidad» corresponde pronunciarse a la Comisión Electoral una vez se ha presentado el proyecto de ley (PPERA, art. 104.2). Dichas leyes pueden indi-

⁸ Ver <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>

car la fecha del referéndum o en caso de que no lo hagan, dicha determinación debe ser hecha por el gobierno cumpliendo unos plazos determinados, que permitan a los comités de cada posición ante el referéndum poder intervenir en la campaña (de acuerdo con art. 103 PPERA). La Comisión Electoral, en un informe elaborado en 2011, analizando como había funcionado la organización del referéndum sobre el sistema electoral, incluía entre sus recomendaciones una que pedía que en futuros referendos entre la aprobación de la ley y el día de la celebración transcurriesen al menos 28 semanas⁹. Las leyes establecen asimismo quienes tienen derecho a voto en cada referéndum. En todos los casos ha sido el Parlamento de Westminster el que ha aprobado las concretas leyes, con la salvedad del referéndum de 2014 de Escocia, como se ha dicho. A su vez, el gobierno aprueba normas referidas a la administración y financiación del referéndum (*secondary legislation*).

La PPERA nada dice sobre si ha de requerirse un quórum de participación o la exigencia de super mayorías favorables para la producción de efectos legales, lo que dependerá de cada regulación específica. El Informe de la Cámara de los Lores de 2010 entiende que no hay que exigirlos pero se admite que en circunstancias excepcionales pueda hacerse. Es lo que sucedió en el referéndum de 1979 sobre la fallida *Devolution* a Escocia, el único supuesto hasta ahora que ha exigido un quórum favorable del 40% de todo el electorado.

2.3 *Propuestas de referéndum sobre temas europeos*

El resultado del referéndum de 1975 pacificó el debate político en torno a la pertenencia a las Comunidades por una generación, y cuando este afloró de nuevo lo hizo sobre bases y protagonistas diferentes. Antes de la promesa de Cameron en 2013, la demanda de referéndum sobre temas europeos en el Reino Unido se circunscribía por lo general —y salvo algunas propuestas aisladas— a la forma de estar en la UE: la entrada en el euro y, en general, la modificación de los tratados que supusieran ceder nuevas competencias a la UE, como el Tratado de Maastricht o el Tratado Constitucional.

La reivindicación del referéndum va ligada en muchas ocasiones a la crítica a la evolución del proceso de integración europea. Es lo que se ha denominado la «democratización de la cuestión europea», al principio no pacífica, pues había euroescépticos contrarios al referéndum (comenzando por Thatcher), aunque

⁹ *Referendum on the Voting System for UK parliamentary elections. Report on the May 2011 referendum*. Octubre 2011, p. 35. Ver: http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0019/141328/Final-PVS-report.pdf (consultado 20 de mayo 2016)

muchos de ellos han acabado viendo el referéndum como un «seguro» para la libra¹⁰ o, más en general, como un dique frente a los avances en el proceso de integración.

En el contexto de la ratificación del TUE en 1992, diputados conservadores ya proponen un referéndum acerca del mismo. De 1994 es la creación del *Referendum Party* que pedía someter a votación la moneda única y después la *Campaign for an Independent Britain*, germen del UKIP. Esos movimientos y la presión de los conservadores euroescépticos llevaron a que los conservadores, ya con Major como primer ministro, asumieran el referéndum en relación con el euro, en aras de pacificar el partido (como en 1975 había ocurrido con los laboristas). Después el gobierno Blair prometió que se celebraría un referéndum si se cumplían las cinco condiciones económicas (*five test*) para que la incorporación al euro tuviera lugar, fijadas por el ministro de Economía Gordon Brown en 1997.

Posteriormente, con ocasión de la ratificación del Tratado Constitucional europeo se produjo una propuesta formal de celebrar un referéndum también por parte del gobierno Blair, en 2004. Este, en la Cámara de los Comunes el 20 de abril de 2004, dijo que el «pueblo» tendría la «última palabra» sobre cualquier acuerdo que se alcanzara sobre el TCE, sin hablar explícitamente de referéndum. En el *White Paper* elaborado por el Ministerio de Asuntos Exteriores de septiembre 2004 ya habla de referéndum¹¹. Posteriormente en noviembre el ministro de Exteriores Jack Straw lo anuncia para 2006, en caso de nueva victoria laborista en las elecciones de mayo de 2005. Los programas laborista y conservador proponen la celebración de un referéndum en relación con la llamada Constitución Europea, aunque adopten posiciones distintas frente a la misma: los laboristas de apoyarla para que Gran Bretaña sea líder en Europa, los conservadores de rechazarla¹².

Tras el rechazo al TCE en los referendos francés y holandés de 2005, el gobierno laborista decidió suspender la *European Union Bill* que preveía la ratificación del TCE en caso de aprobación en referéndum (6 de junio 2005).

¹⁰ FORSTER, A. (2002). *Euroscpticism in Contemporary British Politics*, Londres-Nueva York, Routledge, p. 121 ss.

¹¹ *White Paper on the Treaty establishing a Constitution for Europe, Foreign and Commonwealth Office*, p. 11. Ver: <http://www.statewatch.org/news/2004/sep/uk-gov-wp-eu-con.pdf> (consultado 20 mayo 2016).

¹² *Manifiesto laborista de 2005*, p. 84. Ver: <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/tutorial/labour%20manifiesto%202005.pdf>

Y Manifiesto conservador de 2005, p. 28. Ver: <http://www.politicsresources.net/area/uk/ge05/man/manifiesto-uk-2005.pdf> (consultados 3 de mayo 2016).

Así pues, por lo general el Partido Conservador ha empujado al resto a sostener la consulta al pueblo británico en ciertos casos relacionados con la UE. El referéndum aparece en los programas electorales de la mayoría de los partidos en las elecciones de 2010. Así, en el *Manifiesto* conservador, ya con Cameron liderando el partido, el referéndum se circunscribía a dos situaciones: aumento de poderes de la UE y adopción del euro¹³. El referéndum como seguro o garantía («*referendum lock*») frente a la cesión de nuevas competencias. En el *Manifiesto* electoral laborista la petición de referéndum en relación con la UE se circunscribía a la adopción del euro, aunque se previese también para otras reformas constitucionales¹⁴. También los lib-dem abogaban por un referéndum para un no precisado cambio fundamental de relación entre el Reino Unido y la UE, además de para la adopción del euro¹⁵. Solo UKIP se mostraba en contra de la pertenencia.

2.4 Los gobiernos Cameron y el referéndum

La llegada de Cameron al gobierno en 2010, en coalición con los liberal-demócratas, marca un punto de inflexión en la apelación directa al cuerpo electoral. Durante su mandato se han celebrado cuatro referendos. Aunque en términos cuantitativos se llevara a cabo el mismo número de referendos durante el gobierno Blair, tuvieron un alcance limitado territorial y temático (*Devolution*).

El uso del referéndum en estos últimos cinco años supone dar, por la vía de los hechos y sin previa reflexión doctrinal ni política de carácter general que lo avalara, a esta institución de democracia semidirecta una relevancia cuantitativa y cualitativa que no había tenido antes en el sistema parlamentario británico. Ya en el acuerdo de gobierno entre conservadores y liberal-demócratas de 2010 se introdujo, como se ha adelantado, un compromiso de celebrar un referéndum sobre el sistema electoral —para trasladar al cuerpo electoral una discrepancia profunda entre ambos socios— así como la aprobación de una ley que dispone la celebración de referendos respecto a la ampliación de competencias por parte de la UE¹⁶. Destaca de nuevo la idea de «*referendum lock*». Así, según el art. 2.1 de la Ley de 2011, un tratado no puede ser ratificado hasta que no se apruebe

¹³ Ver p. 113: <http://www.general-election-2010.co.uk/2010-general-election-manifestos/Conservative-Party-Manifesto-2010.pdf> (consultado 3 de mayo 2016).

¹⁴ *Manifiesto* 2010, p. 68. Ver: http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/12_04_10_labour_manifesto.pdf (consultado el 3 de mayo de 2016).

¹⁵ *Manifiesto* Lib-Dem 2010, p. 67. Ver: http://www.politicsresources.net/area/uk/ge10/man/parties/libdem_manifesto_2010.pdf# (consultado 3 de mayo 2016).

¹⁶ Ver pp. 27 y 19: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/78977/coalition_programme_for_government.pdf (consultado 3 de mayo 2016).

una declaración del Parlamento (de acuerdo con art. 5), el Parlamento apruebe el Tratado y se realice un referéndum, salvo casos exentos. De acuerdo con el art. 2.2, la ley que dispone la aprobación del tratado prevé que no entrará en vigor hasta que no se haya celebrado un referéndum sobre la ratificación del mismo, y la mayoría de los votantes estén a favor de dicha ratificación.

Estamos pues ante una limitación de las atribuciones del Parlamento de Westminster por un poder externo al mismo, el cuerpo electoral. Para Bogdanor el hecho de ligar la actuación futura del Parlamento al resultado del referéndum (que ya no es meramente consultivo) supone una renuncia parcial del Parlamento a sus poderes¹⁷.

A la vista de la proliferación de referendos en los últimos tiempos, ¿hasta qué punto se puede hablar de un replanteamiento político-constitucional del referéndum en el Reino Unido? ¿O más bien ha predominado lo táctico en su planteamiento? Si atendemos a los programas electorales para las elecciones generales de 2010 y 2015 los distintos partidos políticos incluyeron propuestas ambiciosas de reforma política e institucional centradas, entre otras, en la Cámara de los Lores, el sistema electoral, la profundización en la *Devolution* sobre todo ahora para Inglaterra, la derogación de la *Human Rights Act* de 1998 e incluso elaboración de una Constitución escrita. En algún caso también se abogaba por una mayor participación ciudadana (laboristas), pero apenas se habla de una modificación del estatus constitucional del referéndum y de otras figuras de democracia directa y semidirecta (salvo UKIP). Ello confirma su lugar marginal en la agenda política británica, más allá de su reiterada invocación sobre todo en relación con los asuntos europeos. Así, se ha dicho que el referéndum se ha convertido en un «instrumento táctico» en la confrontación partidista¹⁸.

En el informe citado de 2010, la Cámara de los Lores mostraba su precaución acerca de la introducción del referéndum en el sistema constitucional británico, al que no consideraba ninguna «panacea» y circunscribía su uso a cuestiones de orden constitucional fundamental, aunque reconociendo que hay una zona gris en su determinación que depende del juicio político. De ahí la conveniencia de que sea el Parlamento quien apruebe su realización, tratando de evitar así un uso táctico por el gobierno, como se ha visto. Según dicho informe: «*Referendums are not a panacea. We note the arguments for their use as a way of strengthening the democratic process. The drawbacks and difficulties of their use are serious*»¹⁹.

¹⁷ BOGDANOR, V. (2012). «Imprisoned by a Doctrine: the Modern Defense of Parliamentary Sovereignty», *Oxford Journal of Legal Studies*, num. 32, p. 190.

¹⁸ BAKER, D. and SCHNAPPER, P. (2015). *Britain and the crisis of the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, p. 108.

¹⁹ *Referendum in the United Kingdom*, cit., p. 48.

3. LA PROPUESTA DE CAMERON DE UN REFERÉNDUM DE SALIDA DE LA UE DE 2013 Y SU CUMPLIMIENTO

3.1 *El camino hacia el referéndum (2013-2015)*

La presión de una parte de los conservadores para la convocatoria de un referéndum sobre la salida de la UE fue intensa desde el inicio del gobierno de coalición. El 27 de junio de 2012 casi 100 diputados conservadores firman una carta pidiendo al primer ministro que incluya una iniciativa legislativa antes de las próximas elecciones (previstas para 2015) que sostenga la celebración de un referéndum sobre la permanencia en la UE²⁰.

El punto de partida del referéndum sobre el *Brexit* se halla en el discurso de Cameron de 23 de enero de 2013 (*EU Speech at Bloomberg*)²¹. Cameron crítica cómo ha evolucionado la UE y al aumento de sus poderes, expone de forma muy genérica las demandas del Reino Unido para seguir siendo miembro y que habrá de negociar con los socios, y propone un referéndum sobre la permanencia. Cameron rechaza la salida sin más en un referéndum sin negociación en aquel momento. Anuncia entonces que el programa del Partido Conservador para las elecciones de 2015 incluirá la propuesta de referéndum con base en el acuerdo negociado:

«The next Conservative Manifesto in 2015 will ask for a mandate from the British people for a Conservative Government to negotiate a new settlement with our European partners in the next Parliament. It will be a relationship with the Single Market at its heart. And when we have negotiated that new settlement, we will give the British people a referendum with a very simple in or out choice. To stay in the EU on these new terms; or come out altogether. It will be an in-out referendum.»

Concluye su discurso manifestando su compromiso, basado en la defensa del interés nacional, de apoyar la permanencia en la UE en dicho referéndum:

«With courage and conviction I believe we can achieve a new settlement in which Britain can be comfortable and all our countries can thrive. And when the referendum comes let me say now that if we can negotiate such an arrangement, I will campaign for it with all my heart and soul. Because I believe something very deeply. That Britain's national interest is best served in a flexible, adaptable and open European Union and that such a European Union is best with Britain in it. {...}»

²⁰ Ver: <http://www.conservativehome.com/thetorydiary/2012/06/100-tory-mps-call-for-cameron-to-prepare-legislation-for-eu-referendum.html> (consultado el 5 de mayo 2016).

²¹ <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (consultado el 28 de abril de 2016).

En dicha legislatura (2010-15) se presentan varias iniciativas parlamentarias desde las filas conservadoras a favor del referéndum. El Partido Conservador publicó un borrador de *European Union (Referendum) Bill* el 14 de mayo de 2013, donde ya se preveía que el referéndum tendría lugar antes de acabar 2017²². De 2013 y 2014 son dos iniciativas parlamentarias, de sendos diputados conservadores, en las que se proponía la aprobación de dos proposiciones de ley (*private bill*) sobre la regulación del referéndum para la salida. Ninguna de las dos culminó el *iter* legislativo. La primera fue presentada por James Wharton el 19 de junio de 2013 [Bill 11 2013-2014]. Fue aprobada en la Cámara de los Comunes pero no en la de los Lores. En 2014 fue reintroducida por Bob Neill con el mismo contenido que la anterior, pasó la segunda lectura pero no pudo seguir adelante porque el gobierno no emitió el preceptivo informe económico²³.

El programa del Partido Conservador para las elecciones de mayo de 2015 incluye como punto destacado la promesa de celebrar un referéndum «*in-out*» antes de finales de 2017²⁴. Que sea el pueblo británico («y no los políticos») quien decida sobre la pertenencia en la UE es un «*fundamental principle of a future Conservative government*». Para ello se compromete a que en la primera sesión del nuevo Parlamento se introducirá un proyecto de ley al respecto y el resultado será respetado por el gobierno. Con carácter previo, el gobierno negociaría un nuevo acuerdo para las relaciones entre Gran Bretaña y la UE. Después se preguntará al pueblo británico si «desean permanecer en la UE sobre bases reformadas o abandonarla», no sobre la situación de permanencia de entonces.

Los demás partidos también incluyen en sus programas electorales de 2015 sus propuestas sobre la participación en la UE. El Partido Laborista en su *Manifesto* defiende permanecer en una «UE reformada» y pide un referéndum solo para el caso de asunción de nuevos poderes por la UE²⁵. Y el P. Liberal-Demócrata aboga también por el referéndum para nuevos tratados que supongan una transferencia de soberanía del Reino Unido a la UE, pero al mismo tiempo declara su compromiso de voto favorable a la permanencia en la UE²⁶. Siguen ambos en una posición parecida a la de 2010, aunque esta vez ya contesten la propuesta conservadora con una posición favorable a la permanencia en la UE. El *Manifesto* del

²² Ver http://news.bbc.co.uk/1/shared/bsp/hi/pdfs/14_05_13_draft_referendum.pdf

²³ Ver <http://services.parliament.uk/bills/2013-14/europeanunionreferendum.html>

²⁴ Ver pp. 72-73: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf> (consultado el 28 de abril de 2016).

²⁵ Ver p. 78: <http://www.labour.org.uk/page/-/BritainCanBeBetter-TheLabourPartyManifesto2015.pdf> (consultado 3 de mayo 2016).

²⁶ Ver p. 149: <http://ucrel.lancs.ac.uk/wmatrix/ukmanifestos2015/localpdf/LiberalDemocrats.pdf> (consultado 3 de mayo 2016).

SNP 2015 se opone al referéndum porque la UE es beneficiosa para Escocia, pero solicita que la ley prevea que ninguna parte constitutiva del Reino Unido salga de la UE contra su voluntad. Esto es, la exigencia de una «doble mayoría» para la salida, del conjunto del país y de cada territorio²⁷. Por el contrario, el programa de UKIP es claro en el apoyo al *Brexit* en el referéndum y detalla el plan de salida en caso de vencer tal opción²⁸.

Como es sabido, el Partido Conservador obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes, contra todo pronóstico, en dichas elecciones. Desde ese momento ya no había impedimento político alguno a llevar adelante su promesa de referéndum. Ahí empezaban los problemas, primero políticos, y luego jurídicos.

En el discurso de la Corona de 27 de mayo de 2015 se anuncia la presentación del proyecto de ley sobre el referéndum en torno a la permanencia en la UE, lo que efectivamente sucede el día siguiente. Dicho proyecto de ley va a especificar la regulación general establecida en la Ley de partidos, elecciones y referéndum (PPERA) de 2000, ya vista. Volveremos sobre el contenido de la ley en el epígrafe siguiente.

Un sector del Partido Conservador, movilizado y organizado, empujará para su efectiva realización. El grupo *Conservatives for Britain*, creado en junio de 2015, y que agrupa a muchos de los diputados y otros dirigentes del partido contrarios a la pertenencia a la UE, es una de las últimas expresiones de ello. El gobierno en ese momento decide mantener y acelerar la celebración del referéndum y al mismo tiempo abrir la negociación con los socios europeos sobre las condiciones para la permanencia.

Posteriormente, el 10 de noviembre 2015 Cameron en el discurso de Chatham House concreta lo dicho en 2013. Al final del mismo, y una vez esbozados los puntos para la negociación con los demás Estados miembros, alude al referéndum y a algunas cuestiones relacionadas con él mismo, particularmente su carácter políticamente vinculante para el gobierno y la no previsión de un segundo referéndum. Esto último supone rechazar la posibilidad, planteada por algunos, de votar por el *Brexit* de modo táctico: para negociar con más fuerza con Bruselas y el resto de Estados miembros, y volver a votar dichas negociaciones al final²⁹.

²⁷ Ver p. 9: <http://votesnp.com/docs/manifesto.pdf> (consultado el 3 de mayo de 2016).

²⁸ Ver p. 71: <https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/ukipdev/pages/1103/attachments/original/1429295050/UKIPManifesto2015.pdf?1429295050> (consultado 3 de mayo 2016).

²⁹ Ver <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (consultado 27 de abril 2016).

3.2 Razones de la propuesta de referéndum sobre la pertenencia a la UE

¿Qué razones explican el desafío lanzado por Cameron en 2013? Unas son de orden táctico: el referéndum como intento de apaciguar las divisiones internas del Partido Conservador pero con la esperanza, fundada en las encuestas de entonces, de que un nuevo gobierno de coalición haría inviable su cumplimiento. Cameron pensaba repetir lo que había sucedido con el anterior referéndum sobre la pertenencia a las Comunidades de 1975: la consulta al pueblo como factor superador/apaciguador de divisiones en el partido (entonces laborista)... al menos por un periodo considerable de tiempo. Otras tienen que ver con la invocación del principio democrático: la opción por los referendos como traslación al electorado de la solución a asuntos políticamente relevantes y constitucionales, además de divisivos como lo es la pertenencia a la UE.

Varios son los factores políticos, de estado de la opinión pública y de contexto europeo que influyen en la *promesa* de referéndum y su mantenimiento posterior, y que se alimentan mutuamente:

a) Factor UKIP. Políticamente el éxito electoral del UKIP en las elecciones al Parlamento Europeo y en las locales es muy relevante. El partido nació vinculado al euroescepticismo y a la defensa de la soberanía nacional británica, que hace de estos una de sus banderas principales. Si en las elecciones al Parlamento Europeo de 1999 el UKIP alcanza el 6,7% y 3 diputados de 87, entrando por vez primera en el mismo, en 2004 llega al 16,1% y suma 12 de 78 eurodiputados, en 2009 se mantiene al alza con un 16,6% y 13 de 72 eurodiputados (alcanzando el segundo puesto), para pegar otro salto en 2014 y alcanzar el 24,5% y 24 de 73 parlamentarios, quedando en primera posición.

En las elecciones a los consejos municipales o ayuntamientos celebradas en 2013 y 2014 el UKIP, allá donde se presenta, también logra unos resultados históricos con un 23% de los votos y el paso de 4 a 147 *councillors* en 2013. Más difícil es la rentabilización del voto en las elecciones a la Cámara de los Comunes por el sistema electoral mayoritario que las rige. En las elecciones generales de 2015 solo obtuvo un escaño, con un 12,7% de votos a nivel nacional.

La consolidación de este partido mueve el escenario político, compitiendo electoralmente tanto con conservadores como con laboristas, según zonas (en la Inglaterra profunda con los conservadores, en las ciudades industriales del Norte con los laboristas). Su presencia aviva y cohesiona la parte de la opinión pública euroescéptica más radical. Ahora bien, también se ha advertido de la «*Farage paradox*»: su liderazgo divisivo contamina el debate y ayuda a posicionarse en

contra de lo que él sostiene³⁰. Por ello, el liderazgo de la campaña por la salida lo han ostentado tories como Johnson o Gove y no Farage.

b) Demanda de una parte del Partido Conservador. El ala euroescéptica cada vez ha sido más potente empujando hacia el referéndum y más dura abrazando la salida. Se ha aludido ya a varias iniciativas políticas y parlamentarias proponiendo el referéndum sobre la salida o la renegociación de la permanencia, y antes al rechazo de los avances en el proceso de integración europea.

c) Distancia creciente de la opinión pública británica respecto a la UE y voluntad de ser consultados sobre dicho asunto. Según los datos de *YouGov*³¹, cuando se pregunta si se está a favor de la celebración de un referéndum sobre el *Brexit* la mayoría de la opinión pública se muestra favorable a ser consultada: en 2012: un 67% a favor y un 19% en contra. En 2013: 58% a favor, 22% en contra. En 2014: 61% a favor, 21% en contra (haciendo medias y en números redondos).

Si se pregunta por el sentido del voto en caso de mediar una negociación con la UE que proteja mejor los intereses del Reino Unido y si Cameron recomienda entonces el sí: en 2012: un 42% se muestra a favor de la permanencia y un 34% de la salida; en 2013: como media un 50% por la permanencia frente a un 25% por la salida. Va subiendo el porcentaje de favorables a la permanencia a lo largo de 2014, que llega en diciembre a un 55% contra un 24%. Y en 2015 se mantiene la proporción como regla general. Por tanto, con determinadas condiciones, básicamente un reconocimiento de la peculiaridad británica y una mejor defensa de los intereses nacionales en la UE, la opinión pública prefería permanecer en la UE. Téngase en cuenta que estos datos son anteriores al acuerdo negociado, y por tanto se pregunta cuando no se conocen los términos del mismo. Otra cuestión es la incidencia que el concreto acuerdo alcanzado por Cameron en febrero de 2016 haya tenido sobre el sentido del voto en el referéndum del *Brexit*. A la vista de los resultados parece que no ha influido especialmente.

Al preguntar simplemente por permanecer o abandonar la UE, entre 2010 y 2013 hay una clara mayoría de partidarios de abandonar la UE (mayorías de 14, 11, 17 y 8% en 2010, 11, 12 y 13 respectivamente). En 2013 y 14 la distancia entre una y otra posición se acorta. Desde 2015 se advierte un cambio de tendencia con mayoría a favor de la permanencia, como regla: la distancia suele ser de entre 5 y 10 puntos a favor de la permanencia. En todo 2016 la distancia se recorta entre los partidarios de la permanencia y los de la salida y suele ser

³⁰ GOODWIN, M. and MILAZZO, C. (2015). *UKIP*, Oxford, Oxford University Press, p. 307.

³¹ Ver http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/ywp0hu8rku/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-160509.pdf (consultado 30 de abril de 2016).

inferior a 3 puntos en un sentido u otro, salvo en algún momento puntual. En mayo de 2016 (inicio de la campaña): un 42% se muestra a favor de la permanencia y un 40% por la salida. Un año antes, en mayo de 2015 el resultado era un 42% por el *remain* y un 35% por el *exit*.

En definitiva, a la mayoría no le gusta la UE tal y como está ahora, y opina que se ha ido demasiado lejos en la integración, a la vez que desea ser consultada sobre el tema. Pero la opinión pública se muestra dividida sobre la cuestión de permanecer dentro o salirse. A la vista del estado de la opinión pública, las relaciones con la UE se afrontan por la mayoría en términos pragmáticos (costes-beneficios) más que de valores europeos compartidos³².

d) Contexto europeo. Todo parece indicar que tal contexto político-jurídico (los sucesivos tratados que amplían las competencias de la Unión), social y económico, con la crisis de la eurozona y de los refugiados y con la llegada de inmigrantes sobre todo del Este de Europa, ha podido influir en la evolución sobre la posición ante la UE y ante el referéndum. O al menos la interpretación o relato que se ha creado en torno a los mismos. Concretamente, el miedo a la pérdida de soberanía de las instituciones británicas o las suspicacias, sobre todo de los sectores sociales que más sufren las consecuencias de la crisis, por la llegada de trabajadores extranjeros, así como el temor a la inviabilidad del sistema nacional de salud británico (NHS) y a que la crisis económico-financiera que golpea a la zona euro conlleve pagar la factura de la crisis de los países del Sur y sus rescates.

Todo lo anterior ha tenido consecuencias en el enfoque dado a la campaña y ha incidido en los resultados del referéndum.

3.3 *La European Union Referendum Act de 2015 y la convocatoria y organización del referéndum*

Para llevar a cabo el referéndum prometido, se tuvo que aprobar la *European Union Referendum Act 2015* c 36³³, que ha regido el mismo, además de las disposiciones generales sobre referéndum de la Ley de partidos políticos, elecciones y referéndum (PPERA) de 2000, ya vista.

El proyecto de ley fue presentado por el gobierno a la Cámara de los Comunes el 28 de mayo de 2015 y, tras la discusión en ambas Cámaras y aprobarlo con varias enmiendas por una amplia mayoría (tanto conservadores como labo-

³² GEDDES, A. (2013). *Britain and the European Union*, Houndmills, Palgrave Macmillan, p. 11.

³³ Ver <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/contents/enacted>

ristas votaron a favor y solo los nacionalistas escoceses en contra), fue sancionada por la Reina el 17 de diciembre de 2015³⁴.

La Ley finalmente aprobada contiene 14 artículos, además de 3 anexos, donde se regulan básicamente la pregunta, los titulares del derecho de voto y la organización del referéndum. Los anexos tratan sobre la campaña y otros aspectos organizativos de detalle así como los límites de gastos autorizados para la campaña a las partes. La ley es aplicable al Reino Unido y a Gibraltar (art. 12.1)³⁵. El gobierno está facultado por la ley para dictar normas (*regulations*) de desarrollo, las cuales deben ser aprobadas antes por ambas Cámaras (art. 9).

Corresponde al gobierno la fijación de la fecha (art. 1.2) pero ha de contar con la aprobación del Parlamento, de acuerdo con lo que se acaba de indicar. La ley precisa que ha de tener lugar antes del 31 de diciembre de 2017 y se excluyen expresamente como posibles fechas para su celebración el 5 de mayo de 2016 (por estar previstas las elecciones a Consejos locales de Inglaterra y a las Asambleas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte) y el 4 de mayo de 2017 (previstas otras elecciones locales). Dichas exclusiones fueron introducidas en el debate

³⁴ Ver el texto del proyecto presentado: <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0002/16002.pdf>

La nota explicativa sobre el proyecto elaborada por el Gobierno: <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0002/en/16002en.pdf>

De acuerdo con el procedimiento legislativo del Parlamento británico el proyecto de ley debe superar tres lecturas en la Cámara de los Comunes y otras tantas en la de los Lores. La segunda lectura en la Cámara de los Comunes tuvo lugar el 9 de junio de 2015 y fue aprobado el proyecto por amplia mayoría (544 contra 53 votos, del SNP). Después se aprobó en Comisión, y al tratarse de un asunto constitucional, la Comisión es mixta de ambas cámaras (16 y 18 de junio 2015). Posteriormente el 7 de septiembre tiene lugar el *Report Stage* (en el Pleno y en el que cualquier diputado puede proponer enmiendas o cambios al proyecto discutido en la Comisión) y la tercera lectura en la Cámara de los Comunes. El 8 de septiembre recibe la primera lectura de la Cámara de los Lores. La segunda lectura fue el 13 de octubre. Pasó por la Comisión mixta los días 28 de octubre, 2 y 4 de noviembre. El *Report Stage* tuvo lugar los días 18 y 23 de noviembre. La tercera lectura de los Lores fue el 1 de diciembre. A lo largo de estas fases la mayor parte de enmiendas aprobadas fueron propuestas por el propio gobierno. El 8 de diciembre la Cámara de los Comunes se pronunció sobre las enmiendas aprobadas por los Lores. El 14 de diciembre la Cámara de los Lores se pronunció sobre la enmienda rechazada por los Comunes (*Amendment 1* sobre la extensión del derecho de voto a mayores de 16 años) Finalmente la sanción real fue el 17 de diciembre.

Sobre los debates parlamentarios, ver <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7249#fullreport>

<http://services.parliament.uk/bills/2015-16/europeanunionreferendum/documents.html>

³⁵ En relación con Gibraltar, su Asamblea local aprobó otra Ley de referéndum para que tuviera lugar en coincidencia con el Reino Unido (*European Union Referendum Act 2016*). Los gibraltareños no habían votado en el referéndum de 1975 y solo participan en las elecciones al Parlamento Europeo desde 2002.

parlamentario, siguiendo los consejos de la Comisión Electoral de no hacer coincidir la fecha de un referéndum con otras elecciones. Al final de este apartado volveremos sobre la fecha elegida.

La pregunta fue modificada a lo largo del debate de aprobación. En el texto del proyecto era: «*Should the United Kingdom remain a member of the European Union?*» (art. 1.4). Atendiendo a la petición de la Comisión Electoral se modificó, de modo que en el enunciado se contemplasen ambas opciones y la respuesta no fuese marcar SI/NO, sino poner una cruz en la casilla elegida. Finalmente fue: «*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*»³⁶.

Tienen derecho a voto los ciudadanos mayores de edad (se rechazaron enmiendas de diputados laboristas, del SNP y de la Cámara de los Lores que pedían su extensión a mayores de 16 años) que puedan votar en las elecciones parlamentarias (se rechazaron otras enmiendas de diputados laboristas y del SNP que ampliaban el derecho de voto a los residentes de otros Estados de la UE, como sucede en las elecciones locales o al Parlamento Europeo), los pares que pueden votar en elecciones municipales y al Parlamento Europeo, los que votan en Gibraltar al Parlamento Europeo, los ciudadanos de la Commonwealth y de Irlanda. En cambio, no pueden votar los británicos residentes en el extranjero por más de 15 años.

El gobierno, según la ley (no estaba en el proyecto de ley), debía publicar, como efectivamente hizo, un informe sobre el resultado de las negociaciones con los otros Estados miembros acerca de las propuestas de reforma así como la posición del gobierno británico sobre las mismas con anterioridad a 10 semanas de la realización del referéndum (art. 6)³⁷. Este periodo coincide con el de la campaña del referéndum. También debía publicar información sobre los derechos y deberes que tienen los ciudadanos del Reino Unido por su pertenencia a

³⁶ Art. 1.5: *The alternative answers to that question that are to appear on the ballot papers are «Remain a member of the European Union Leave the European Union».*

El 1 de septiembre 2016 la Comisión Electoral emitió una declaración proponiendo dicha formulación. La Comisión sigue para ello un procedimiento en que consulta a ciudadanos. El objetivo es cerciorarse que la pregunta sea «neutral» y además debe estar formulada en lenguaje llano. Ver: <http://www.electoralcommission.org.uk/i-am-a/journalist/electoral-commission-media-centre/news-releases-referendums/electoral-commission-recommends-change-to-eu-referendum-question> (consultado 25 de mayo 2016).

³⁷ *The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a Reformed European Union*, febrero 2016. Ver: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502291/54284_EU_Series_No1_Web_Accessible.pdf

la UE³⁸ así como casos de acuerdos que tienen otros Estados no miembros con la UE (art. 7)³⁹.

Entre los puntos más polémicos discutidos en los debates parlamentarios destacamos dos, además de la extensión del derecho de voto a los menores de edad de 16 y 17 años ya mencionada: el primero es si debía exigirse, para que el resultado produjera efectos, una doble mayoría de votos (una para todo el Reino Unido y otra por naciones), como pedía una enmienda de Alex Salmond (SNP) que fue rechazada⁴⁰.

El segundo fue la pretendida flexibilización de las potestades del gobierno y demás autoridades durante los 28 días previos a la realización del referéndum en la publicación de material promocional, conocido como «*purdah*» (prevista en el art. 125 de la PPERA y modificada en el art. 25 *Schedule 1* del proyecto de ley), que también fue rechazada. El gobierno alegaba que la restricción legal es demasiado rígida e impide que se pueda informar durante la campaña. Con el *purdah* se trata de impedir que el gobierno y cualquier autoridad o funcionario público o persona financiada íntegra o mayoritariamente con fondos públicos ofrezca a la ciudadanía información parcial, pagada con fondos públicos, lo que impediría un resultado «*fair, reasonable and legitimate*» (en palabras del diputado euroescéptico Liam Fox en la Comisión y nombrado ministro por May).

Al final el gobierno optó por adelantar el referéndum al 23 de junio de 2016. La propuesta del gobierno fue aprobada por ambas Cámaras a través de una resolución (*European Union Referendum (Date of Referendum etc.) Regulations 2016*). Cameron anunció la fecha el 20 de febrero de 2016, tras una sesión extraordinaria del Consejo de Ministros y la Cámara de los Comunes la aprobó el 29 de febrero y la de los Lores el 2 de marzo. Como la ley fue sancionada el 17 de diciembre de 2015, no se cumplía estrictamente el plazo, aunque por muy poco, de 28 semanas recomendado en 2011 por la Comisión Electoral. Se justificó tal fecha para disponer de tiempo para prepararlo pero sin alargarla en exceso una vez que se había firmado el acuerdo con el Consejo Europeo y de facto se estaba ya en campaña. De no hacerse en la fecha elegida ya habría que dejarlo para después del verano (las vacaciones escolares empiezan justo después de dicha

³⁸ *Rights and obligations of European Union Membership*. abril 2016. Ver: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/516501/Rights_and_obligations_of_European_Union_membership_web_version.pdf

³⁹ *Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union*. marzo 2016. Ver: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/504661/Alternatives_to_membership_possible_models_for_the_UK_outside_the_EU_Accessible.pdf

⁴⁰ Segunda lectura, HC Deb 9 June 2015 c1067.

fecha)⁴¹. En los debates y en medios políticos se alegaron varios argumentos: a) acortar el periodo de incertidumbre (económica y política) hasta su aprobación (igual que sucedió con el referéndum sobre la secesión de Escocia); b) que no coincidiera con la presidencia semestral rotatoria del Consejo (segundo semestre 2017); y c) la no interferencia en las elecciones previstas para 2017: presidenciales y parlamentarias en Francia y parlamentarias en Holanda y Alemania.

3.4 *Acuerdo entre el Reino Unido y el Consejo Europeo*

En el referéndum se votaron (aunque no se mencionasen en la papeleta) las condiciones de permanencia acordadas unánimemente, no sin dificultades, en el Consejo Europeo de 18-19 de febrero de 2016, no la permanencia como hasta ahora. No vamos a entrar en tales condiciones, cuya relevancia pierde efecto con el voto por el *Brexit*. Cameron había enviado una carta al presidente del Consejo Europeo Tusk el 10 noviembre de 2015, donde identificaba cuatro áreas a reformar (gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración⁴²), de contenido equivalente al discurso de Chatham House.

El documento de las conclusiones del Consejo Europeo indica que el Acuerdo es «plenamente compatible» con los tratados, y contiene la respuesta adecuada a las preocupaciones británicas, expresadas por la carta de 10 de noviembre. El Acuerdo se concreta en una *decisión* de los jefes de Estado y de gobierno (anexo I), y en varias *declaraciones* sobre cada punto⁴³. Según se expresa en las conclusiones del Consejo Europeo, la *decisión* es jurídicamente vinculante y solo puede ser modificada por acuerdo de todos los jefes de Estado y de gobierno.

El Acuerdo adoptado pretendía reforzar el status especial del Reino Unido en la UE. Pero no incluía la totalidad de las pretensiones programáticas que Cameron había formulado en 2013 y 2015. Dichas propuestas no solo tienen

⁴¹ Así se expresaba el Secretario de Estado (*Minister*) para Europa David Lidington ante la Cámara de los Comunes en el debate del 29 de febrero de 2016. Ver: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm/201516/cm/hansrd/cm160229/debtext/160229-0002.htm#16022924000596>

Y la Secretaria de Estado (*Minister*) Asuntos Exteriores baronesa Anelay of St. Johns ante la Cámara de los Lores el 2 de marzo. Ver: [https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-03-02/debates/16030273000445/EuropeanUnionReferendum\(DateOfReferendumEtc\)Regulations2016](https://hansard.parliament.uk/Lords/2016-03-02/debates/16030273000445/EuropeanUnionReferendum(DateOfReferendumEtc)Regulations2016)

⁴² Ver: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (consultada 27 abril 2016).

⁴³ Ver Conclusiones del Consejo Europeo, EUCO 1/16, 19 de abril 2016. <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (consultadas el 27 de abril de 2016).

que ver con la relación entre UE y el Reino Unido sino también con el modelo de Europa que él defiende. Tal acuerdo suscitó críticas entre los más proeuro-peistas así como también entre los partidarios del *Brexit*, que lo consideraron, en el mejor de los casos, bueno pero insuficiente: así el entonces alcalde de Londres Johnson y el ministro de justicia Gove⁴⁴.

Hay un mínimo común denominador en 2015 en la política británica (y parece que en la ciudadanía) respecto a la UE, que se basa en la priorización del mercado único y de la disciplina presupuestaria, la reforma y reducción del presupuesto de la PAC, la protección de los ciudadanos de Estados que no pertenecen a la zona euro, el rechazo a la adopción del euro, la exigencia de mayores controles a la inmigración, y la adopción de una «tarjeta roja» en favor de los parlamentos nacionales que permita un mayor escrutinio a estos en temas europeos. Mas en general, como ha puesto de manifiesto Nick Barber, prima una consideración de la UE como una unión de Estados soberanos que colaboran entre sí en beneficio mutuo, en la que el Reino Unido participa con base a su interés nacional, y en que las instituciones europeas coordinan a los Estados sin suplantarse sus ordenamientos constitucionales ni sustituir sus instituciones y por tanto sin que ello suponga tender hacia una Europa federal⁴⁵. Esto es lo que se quiere significar en el Acuerdo de febrero de 2016 con la no aplicación al Reino Unido de la cláusula del TUE de avanzar hacia una «Unión más estrecha». Otra cosa es que la posición pro *Brexit* se apoye en un supuesto al menos discutible, sino falso: la pérdida de soberanía del Reino Unido y de su Parlamento. Los euroescépticos claman contra una UE que no existe. En efecto, no existe la Europa federal ni los Estados Unidos de Europa⁴⁶. Y el concepto de soberanía (parlamentaria) no es el mismo que en 1972 en el momento de decidir la incorporación a las Comunidades Europeas⁴⁷. Como recuerda Paul Craig, los Estados siguen teniendo gran protagonismo en la negociación de Tratados además del derecho

⁴⁴ Ver *The Telegraph* 16 de marzo y 20 de febrero de 2016, respectivamente: <http://www.telegraph.co.uk/opinion/2016/03/16/boris-johnson-exclusive-there-is-only-one-way-to-get-the-change/>

<http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/12166345/European-referendum-Michael-Gove-explains-why-Britain-should-leave-the-EU.html> (consultados el 2 de mayo de 2016)

⁴⁵ BARBER, N. (2016). «The Brexiteers: Right Answer, Wrong Question», *U.K. Const. L. Blog* (30th Apr 2016). En <https://ukconstitutionallaw.org/2016/04/30/nick-barber-the-brexiteers-right-answer-wrong-question/> (consultado el 5 de mayo de 2016).

⁴⁶ LIDDLE, R. (2014). *The Europe dilemma. Britain and the drama of the EU Integration*, London-New York, Policy Network, I.B. Tauris, p. 257.

⁴⁷ BIRKINSHAW, P. J. and VARNEY, M. (2016). «Britain Alone Constitutionally: Brexit and Restitutio in Integrum», en BIRKINSHAW, P. J. and BIONDI, A. (eds), *Britain Alone! The Implica-*

de veto. También tienen relevancia en el procedimiento legislativo del Derecho derivado a través del Consejo y del Consejo Europeo⁴⁸.

4. REFERÉNDUM: RESULTADOS Y EFECTOS SOBRE EL REINO UNIDO Y LA UE

4.1 Campaña y resultados

No vamos a repasar lo acontecido durante la campaña, los posicionamientos producidos ni el perfil de los votantes de uno y otro lado. Baste resaltar que se pueden distinguir dos periodos sucesivos, regidos por normas distintas, en relación con la forma de intervenir las autoridades públicas, sobre todo:

1) Desde el 15 de abril hasta el 26 de mayo de 2016. La Comisión electoral había nombrado el 13 de abril a los «*permitted participants*» y «*designated organisations*», comités o plataformas suprapartidistas oficiales de cada posición, y que reciben más fondos para ello, no sin controversia ya que por vez primera por el OUT aspiraban dos plataformas. *Vote Leave* fue la plataforma elegida (una organización transpartidista formada por laboristas, el único diputado del UKIP en la Cámara de los Comunes Carswell y sobre todo por conservadores, además de personalidades del mundo empresarial) y no *Leave.EU* (cercana a UKIP). *Stronger in Europe* fue la plataforma oficial a favor del IN, sin oposición.

Durante este periodo el gobierno mantuvo una posición muy beligerante en favor del IN y obtuvo el respaldo de líderes internacionales. El secretario del gobierno emitió una guía para los funcionarios públicos limitando la información se podían dar a los ministros que hicieran campaña por el OUT, lo que suscitó el rechazo de estos.

2) Desde el 27 de mayo hasta el 23 de junio. Operó en este periodo la *prudentia* o neutralidad exigida a cargos y funcionarios los 28 días antes de la celebración. Se organizaron debates y hubo presencia pública de ambos lados.

A lo largo de la campaña se pudo observar de forma destacada: la división fuerte que se produjo en el mundo conservador y en el gobierno; la implicación activa de Cameron, que fue languideciendo a medida que se acercaba el 23 de

tions and Consequences of United Kingdom Exit from the EU, The Netherlands, Kluwer Law International, p. 14 ss.

⁴⁸ CRAIG, P. (2016). «Responsibility, Voice and Exit: Britain Alone?» in BIRKINSHAW, P.J. and BIONDI, A. (eds.), *Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, The Netherlands, Kluwer Law International, p. 91ss.

junio ante los efectos contraproducentes de la misma, y que contrasta con el bajo perfil asumido por el líder laborista Corbyn; el protagonismo en el lado del *Brexit* de los conservadores euroescépticos, sobre el UKIP; y las acusaciones cruzadas sobre la propaganda: contra el gobierno por inclinarse claramente hacia el *Remain* en sus informes y declaraciones, contra los partidarios del *Brexit* de mentir sobre las cifras dadas (la aportación británica al Presupuesto de la UE de forma descarada) así como de ocultar el modelo de relación futura entre el Reino Unido y la UE, y contra los partidarios del *Remain* de apelar al voto del miedo y exagerar las consecuencias económicas y de seguridad del *Brexit*. En plena campaña tuvo lugar el asesinato de la diputada laborista Jo Cox, el 16 de junio, pro IN, que obligó a suspender la campaña por unos días.

La participación en el referéndum fue del 72,2% de los votantes registrados. Por naciones y territorios: en Inglaterra fue del 73%, en Escocia fue inferior: del 67,2%, en Gales del 71,7%, en Irlanda del Norte 62,7% y en Gibraltar del 83,5%⁴⁹. Votaron a favor de la salida de la UE el 51,9% de los votantes y por la permanencia el 48,1%, por tanto una diferencia de 3,8%⁵⁰. Por territorios, en Inglaterra los votantes OUT fueron el 53,4% e IN 46,6% (un 6,8% de diferencia); en Escocia un 38% por el OUT y un 62% por el IN (diferencia de 24%); en Gales un 52,5% votó OUT y un 47,8% IN (diferencia de un 5%); en Irlanda del Norte un 44,2% votó OUT y un 55,8% IN (diferencia de 11,5%); en Gibraltar un 4,1% votó OUT mientras que un 95,9% IN.

4.2 Efectos del referéndum

Dejamos de lado las posibles implicaciones provocadas por el resultado del referéndum sobre la economía, trabajo, inmigración o seguridad, por citar las más controvertidas. Nos centramos en aquellas de orden político y constitucional para el Reino Unido y en relación con la UE. Es importante tener en cuenta la diferente apreciación según el momento: una cosa son los efectos temidos o

⁴⁹ En las elecciones generales de 2015 la participación fue del 66,1%. Un 65,8% en Inglaterra, un 71,1% en Escocia, un 65,7% en Gales y un 58,1% en Irlanda del Norte. Un análisis postelectoral de los resultados en Ipsos Mori «The 2016 EU referendum. Who was in and who was out», 5 septiembre 2016. Ver. <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3774/The-2016-EU-referendum-who-was-in-and-who-was-out.aspx?view=wide> (consultado el 10 de septiembre de 2016).

⁵⁰ En el de 1975 una clara mayoría del electorado votó por la pertenencia a las Comunidades Europeas: la participación fue del 65% (no coincidió con ninguna elección) y los votos favorables superaron los dos tercios (el 67,23%, en contra votó el 32,77%, y en blanco o nulos 0,59%), y fueron bastante uniformes en todos los territorios del Reino Unido.

esperados con carácter previo a la celebración, y que no eran sino especulaciones que se manejaron durante la campaña, y otra los efectos efectivamente producidos una vez celebrado. En este segundo plano cabe distinguir el corto plazo o lo que hasta el momento ha sucedido y lo que pueda suceder en el futuro. Sobre lo último solo podemos aludir a expectativas, a posibilidades formuladas entre interrogantes.

a) Cambios en el sistema político, en el gobierno y en el Partido Conservador

El referéndum y sus resultados han afectado de forma notable al sistema político. La mayoría de partidos han sufrido algún tipo de consecuencias. Ello ha ocurrido con el UKIP, con los laboristas y con los conservadores sobre todo. Sin embargo llama la atención como, por ahora, parece que el referéndum ha acabado por afectar más a laboristas que a conservadores.

Se había especulado acerca de quién capitalizaría el voto por el *Brexit*, si el UKIP o un nuevo liderazgo conservador. Después del referéndum Farage, su líder, dimitió y no faltaron voces que abogaban por su disolución, una vez conseguido el objetivo fundacional, o un replanteamiento programático. El 16 de septiembre eligieron a una nueva líder, Diane James, que dimitió 18 días después. A finales de noviembre se conocerá el nuevo líder. La estrategia ahora es forzar la retirada total y cuanto antes.

Pero sobre todo la gran duda afectaba a qué iba a pasar con los conservadores. Se daba por hecho que la brecha abierta entre detractores y partidarios de la salida iba a afectar a la estabilidad del gobierno y a la unidad del grupo parlamentario. Se apuntó que la UE seguiría siendo un factor de división en el partido y el gobierno⁵¹. Al día siguiente Cameron asumió sus responsabilidades políticas y anunció su dimisión. Se abrió el proceso de elección de su sucesor cuyo desenlace ha sido mucho menos traumático de lo esperado. Rápidamente se impuso en el grupo parlamentario la candidatura de Theresa May (ministra del interior que tuvo un papel discreto en la campaña, en la que por lealtad apoyó a Cameron), con apoyos de diputados que estuvieron en ambos lados durante la campaña. Es importante subrayar que no se mantuvieron los bandos del referéndum a la hora de presentar candidaturas al liderato del partido. Al ser la única candidata finalista —por la retirada de Andrea Leadsom (que hizo campaña por la salida)— y por el amplio apoyo conseguido (en la segunda votación se impuso May por 199 a 84 votos) se prescindió de las primarias entre los militantes y

⁵¹ CRESPO ALCAZAR, A. (2016). «Hacia el referéndum del 23 de junio: retórica y realidad en Reino Unido», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 11, p. 170.

se adelantó la fecha prevista de cambio de *premier*, de octubre al 13 de julio. Así pudo ya formar un nuevo gobierno en el que conviven partidarios del IN como Hammond (anterior secretario de Exteriores y ahora de Economía y núm. 2 del gabinete May) con partidarios del OUT como Johnson, David Davis o Nial Fox, a cargo de las tres carteras encargadas de lidiar con los efectos del *Brexit*. En definitiva, por ahora la crisis de gobierno y de partido se ha superado en 20 días. Habrá que ver si cuando se pongan en marcha las negociaciones se mantiene la unidad. El gobierno May apuesta por dar efecto al resultado del referéndum («*Brexit is Brexit*»), pero ya han surgido discrepancias en el gabinete sobre el cómo. Esto es, sobre la velocidad de la salida (finalmente se ha postpuesto la notificación de la solicitud a Bruselas a marzo de 2017) y sobre el modelo a adoptar en la relación con la UE (Hammond apuesta por el modelo noruego, con mantenimiento del mercado único lo que obligaría a renunciar a limitar la libre circulación de ciudadanos de la UE, Davis y Fox por una ruptura neta, el conocido como *Brexit* duro).

Entre los laboristas la situación ha ido a peor, con un cuestionamiento de Corbyn como líder por parte del grupo parlamentario, en el que un 80% de diputados que se le oponen. Pero Corbyn goza de apoyo amplio entre la militancia, logrando la victoria en las primarias el 24 de septiembre frente a David Owen (con un 61,8% de votos).

- b) Consolidación del referéndum como instrumento para consultar asuntos constitucionales pero sin ser una «panacea»

La conveniencia de consultar al cuerpo electoral sobre temas de relevancia constitucional, y en particular los europeos, se ha asentado en la opinión pública y en los partidos. Pero la forma en que se ha llevado a cabo la campaña del referéndum sobre el *Brexit* y los márgenes de su resultado (menos de un 4% de diferencia entre los partidarios de una y otra posición) han supuesto para no pocos un cuestionamiento del concreto referéndum realizado así como una señal de cautela en torno a la institución misma, cuya utilización se prestaría a simplificaciones y demagogia. Ante ello, por una parte, se ha recordado el carácter consultivo del referéndum y la soberanía del Parlamento, que podría revisar la decisión. Ello en un contexto de un «choque de legitimidades» entre la voluntad mayoritaria del pueblo y del Parlamento. Los partidos y el gobierno han expresado su respeto al resultado. Por otra parte, se ha planteado la convocatoria de un segundo referéndum o de elecciones anticipadas que de alguna manera permitan revisar la decisión del 23 de junio. Los días posteriores se recogieron millares de firmas para repetir el referéndum (derecho de petición). Tal iniciati-

va se debatió en los comunes el 5 de septiembre. Se ha expresado asimismo la posibilidad de someter a consulta popular el resultado de las negociaciones alcanzadas y de este modo poder reabrir la cuestión.

Lo que emerge del debate referido es si el resultado del referéndum va a tener un efecto de «fijar» el tema de la salida de la UE para un periodo largo (como sucedió en precedentes como el de 1975) o estamos ante una edición más del *neverendum*. De haber ganado la pertenencia a la UE, todo parecía indicar que las disputas entre el Reino Unido y la UE no iban a quedar zanjadas, ya que el euroescepticismo presumiblemente iba a seguir presente en la vida pública británica. Con la victoria del *Brexit* cambian las tornas.

c) *El Brexit* y la unidad del Reino Unido

Como ya hemos señalado, los resultados del referéndum fueron distintos en Escocia y el Ulster respecto a las otras partes constitutivas del Reino Unido y la mayoría de los escoceses e irlandeses del Norte votaron por la permanencia.

Ya en la campaña se adujo, por parte de los partidarios de la permanencia, que en caso de *Brexit* se reabriría la cuestión de la independencia de Escocia⁵². En Irlanda del Norte el Sinn Fein apuesta por la reunificación con Irlanda. El SNP y Nicola Sturgeon, primera ministra de Escocia, así como otros líderes nacionalistas galeses e irlandeses, solicitaron una doble mayoría, esto es, que la mayoría por el *Brexit* se tenía que alcanzar en cada una de las cuatro naciones del Reino Unido, además de en el conjunto del país. Como se ha indicado, el Parlamento rechazó la enmienda de Salmond en esta dirección. Con la victoria de la opción por la salida se ha vuelto a plantear la posibilidad de un segundo referéndum por la independencia en Escocia. Sturgeon presentó un proyecto de Ley para la convocatoria (19 de octubre de 2016), pero que se debe someter a consultas hasta enero de 2017, sin fijar la fecha. Sobre todo ha insistido en la necesidad de respetar las competencias de Escocia en las negociaciones con Bruselas.

De hecho en el programa del SNP para las elecciones al Parlamento de Escocia de 5 de mayo de 2016 no se prevé un segundo referéndum sobre la independencia salvo en dos situaciones: 1) que las encuestas muestren un apoyo sostenido mayoritario de la ciudadanía escocesa a la independencia (sin aclarar el periodo de tiempo a tener en cuenta), y 2) un cambio sustancial de circunstancias respecto a la situación en 2014, ente las que precisamente se cita la salida de la UE en el referéndum sobre

⁵² TIERNEY, S. & BOYLE, K. (2016). «A Tale of two Referendums: Scotland, the UK and Europe», en BIRKINSHAW, P. J. and BIONDI, A. (eds), *Britain Alone! The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU*, The Netherlands, Kluwer Law International, p. 54.

el *Brexit* contra la voluntad de Escocia⁵³. Pero no es tan evidente que podría pasar entonces: ¿preferirían los escoceses estar en la UE e independizarse del Reino Unido o quedarse en el Reino Unido y fuera de la UE? Está por ver a qué acuerdos llegue el gobierno británico con los socios comunitarios para después de hacerse efectiva la salida y si son más o menos satisfactorios (la cuestión del mercado único aparece como fundamental), lo que seguramente incidiría en el voto. ¿La entrada en la UE supondría que Escocia se incorporara al euro o se crearía una nueva moneda, una vez que la opción por la libra se haría más difícil de mantener, como en cambio se sostenía en 2014? Cuestiones como la apertura de fronteras con Inglaterra —las únicas terrestres de Escocia— o la (in)viabilidad del Estado escocés según las oscilaciones del precio del petróleo son aspectos que seguramente se debatirían en la campaña. Los resultados de las elecciones al Parlamento escocés de mayo de 2016, en que el SNP perdió la mayoría absoluta, suponen un factor adicional de cautela a tener en cuenta ante una posible la celebración de dicho referéndum. De momento las encuestas publicadas en agosto y septiembre dan una mayoría del 53-54% al no a la independencia.

Pero hay dos cuestiones previas a todo ello: primera, si el gobierno y el Parlamento británicos autorizarían esta vez la celebración de otro referéndum, lo que May no ha dado por sentado. Hasta ahora lo que ha caracterizado —y dado legitimidad internacional y constitucional— al proceso independentista escocés ha sido el carácter negociado con Londres y la no unilateralidad. Y segunda, si la Unión Europea y los 27 Estados miembros estarían dispuestos a admitir a Escocia en un momento ya de por sí tan conflictivo para la Unión.

También se ha discutido si cabría que las distintas naciones, Escocia e Irlanda del Norte en particular, permanecieran en el Reino Unido y en la UE, mientras que Inglaterra y Gales salieran, para respetar así el sentido del voto en cada territorio. La cuestión es si cabe que territorios de un mismo Estado mantengan distintas posiciones respecto a la UE. Existen los precedentes de Dinamarca con Groenlandia o los de las Islas del Canal y la Isla de Man, que no forman parte de la UE... aunque Escocia no es comparable a dichos territorios ni en peso demográfico ni económico. En la doctrina se ha abordado la cuestión⁵⁴.

⁵³ Ver *Manifiesto* del SNP, p. 24: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/thesnp/pages/5409/attachments/original/1461145824/SNP_Manifiesto2016-web.pdf?1461145824 (consultado 3 de mayo 2016).

⁵⁴ POPTCHEVA, E.M. (2016). «Article 50 TEU: withdrawal of a Member State from the EU», Briefing European Parliament Research Service, PE 577.971, February 2016. La autora niega la posibilidad de una «*partial withdrawal*».

Ver http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI%282016%29577971_EN.pdf (consultado el 22 de abril de 2016).

Por último, respecto a la participación de los gobiernos territoriales en la negociación por la salida, se discute la aplicación de la *Seewel convention*: Westminster no legisla sobre una materia devuelta a las partes constitutivas del Reino Unido sin el consentimiento de las respectivas asambleas afectadas, y busca el consentimiento de dichas asambleas antes de ampliar sus poderes. Dicha convención fue parcialmente codificada en el artículo 2 de la *Scotland Act* 2016. En todo caso, el gobierno británico se ha comprometido a tener en cuenta los intereses de Escocia y demás naciones en dichas negociaciones.

- d) Implicaciones de la salida para el Reino Unido en relación con la UE, para la misma UE y para otros Estados miembros

La posible retirada de un Estado miembro de la UE ha sido un tema tabú hasta este año. Ni siquiera se rompió con la incorporación en el Tratado de Lisboa del art. 50 TUE, que regula el procedimiento de salida⁵⁵. El referéndum sobre el *Brexit* ha servido para ello, lo que explica en parte el desconcierto y las reacciones por el resultado. Los efectos desestabilizadores están ya aquí⁵⁶.

De entrada, existe cierto temor a que la retirada del Reino Unido pueda «abrir la caja de Pandora» y que se discuta el mismo proyecto de integración europea⁵⁷. El *Brexit* no las resuelve de por sí sino que seguirán planteándose cuestiones como el poder de Alemania, el horizonte federal, el déficit democrático, si caben diferentes niveles de integración, o la relación entre Eurozona y el resto. Está por ver si otros Estados reclaman un trato semejante al acordado entre Cameron y los demás miembros del Consejo Europeo en febrero de 2016, lo que supondría la consolidación de una UE a varias velocidades o asimétrica. El éxito de la UE seguramente dependerá de si logra superar la crisis del euro, de lo contrario otros países podrían ver las ventajas de la salida. En cualquier caso, se han expresado opiniones políticas contradictorias sobre cómo afrontar el post *Brexit*: ya sea avanzar hacia un proyecto de Unión más reforzado o aprovechar para replantearse los objetivos sin una mayor integración política. En la cumbre de Merkel, Holland y Renzi en Ventotenne en agosto 2016 y en el Consejo

⁵⁵ OLIVER, T. (2013). «Europe without Britain. Assessing the impact on the European Union of a British withdrawal», SWP Research Paper, Berlín, German Institute for International and Security Affairs, p. 29. Ver https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/research_papers/2013_RP07_olv.pdf (consultado 22 abril 2016).

⁵⁶ MANGAS MARTÍN, A. (2016). «Reino Unido vota abandonar la Unión Europea: un desastre histórico», *Diario La Ley*, núm. 8790, editorial.

⁵⁷ OLIVER, T. (2013). «Europe without Britain. Assessing the impact on the European Union of a British withdrawal», cit., p. 27.

Europeo de Bratislava de septiembre se mostraron la divergencia de prioridades a la hora de afrontar los retos de la UE. Los próximos Consejos Europeos deberán tomar cartas en el asunto. En la Carta de Tusk a los jefes de Estado y de gobierno de 13 de septiembre se reclama abordar en serio y sin simplificaciones (como «más Europa») los problemas de la UE que van más allá del *Brexit*⁵⁸.

Existe el temor a que otros Estados se planteen la opción *Exit*, como ya han anunciado algunos líderes políticos de la derecha populista y la extrema derecha, sobre todo. Se podría producir un efecto emulación o contagio en otros países de la UE: tanto en el planteamiento de una salida como en la utilización del referéndum para dirimir esta cuestión, iniciando así un camino de signo contrario al seguido hasta ahora, con el incremento de tendencias nacionalistas en varios estados⁵⁹. Las elecciones previstas para 2017 en Holanda, Francia y Alemania darán indicación de los estados de los cuerpos electorales de dichos países (fundadores).

Otra cuestión que se suscita es el del tipo de relaciones que habría que mantener entre el Reino Unido (fuera de la UE) y la UE. Se han presentado varios escenarios posibles: como Noruega en el Espacio Económico Europeo (EEA), como Suiza en EFTA, una unión aduanera como Turquía, relaciones en el marco de la OMC, también un acuerdo como con Canadá. Entre los impulsores del *Brexit* no había acuerdo al respecto. Está por ver el camino por el que opte finalmente el gobierno de May.

Parece evidente que en todo caso el Reino Unido seguiría siendo un poder europeo, aunque fuera de la UE y hay muchos temas en los que la cooperación debería seguir existiendo⁶⁰. Dada la posición liberal del Reino Unido, una UE sin él puede tender hacia posiciones más proteccionistas e intervencionistas, lo cual ahora es importante a la hora de negociar el TTIP con Estados Unidos (Cameron era más favorable que el gobierno francés) o la Unión de Mercados de Capital. Reforzaría también la posición de Alemania al desaparecer un contrapeso importante. Esto podría dar lugar también a una aceleración del proceso de integración de la Eurozona. De ahí algunos pronunciamientos a favor de que el Reino Unido saliera de la UE⁶¹.

Por último, está por ver cómo y cuándo se aplicará el art. 50 TUE. Algunas dudas se han planteado ya: ¿quién lo decide: el gobierno, en uso de su poder de

⁵⁸ Ver <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/09/13-tusk-invitation-letter-bratislava/> (consultada el 16 de septiembre 2016).

⁵⁹ CAPIGLIONE, F. (2016). «Il referendum UK e l'ipotesi di Brexit», *Federalismi.it*, núm. 7, on line, pp. 3 y 11.

⁶⁰ OLIVER, T. (2013). «Europe without Britain. Assessing the impact on the European Union of a British withdrawal», cit., p. 28.

⁶¹ Elocuente (¿e irónico?) el editorial del diario francés *Liberation*: http://www.liberation.fr/planete/2016/05/31/le-brexit-un-sacrifice-pour-sauver-l-europe_1456486

prerrogativa, como parece indicar el informe elaborado por el Gobierno británico de febrero 2016 citado o tendría que haber algún pronunciamiento previo del Parlamento británico, ya sea a través de una ley o de una resolución, autorizando la salida? En ausencia de precisión sobre los requisitos constitucionales exigidos, en la doctrina se han formulado opiniones divergentes al respecto⁶², el gobierno ha indicado ya que le corresponde a él (Davis en el debate de 5 de septiembre en los comunes) y un informe de la Cámara de los Lores de 13 de septiembre de 2016 reivindica una participación activa del Parlamento, junto al gobierno, ponderando las ventajas e inconvenientes de que sea a través de una ley o una resolución⁶³. En la sentencia de 3 de noviembre de 2016, una *High Court* sostiene la necesidad de intervención del Parlamento respecto a la aplicación del art. 50 TUE. El Gobierno ha recurrido al Tribunal Supremo⁶⁴. También se ha cuestionado si una vez notificado puede revertirse y cómo acaba el proceso de salida y los contenidos del acuerdo.

5. REFLEXIONES FINALES

Se ha acusado a Cameron de plantear un referéndum con base a criterios de oportunismo político más que constitucionales y democráticos. Esto es, al servicio de intereses propios y del Partido Conservador, como vía para intentar superar la división interna. Por ello estaríamos ante una utilización impropia del referéndum⁶⁵. El referéndum permite trasladar la decisión al cuerpo electoral para que dirima el conflicto (papel arbitral), con la pretensión que su decisión

⁶² Entre ellos ver BARBER, N., HICKMAN, T. and KING, J. (2015), «Pulling the Article 50 ‘Trigger’: Parliament’s Indispensable Role», UK Constitutional Law Association Blog, 27 Junio 2016. Ver: <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role/> (consultado 3 de julio 2016).

Un análisis más matizado en CRAIG, P. (2016). «Brexit: A Drama in Six Acts», pendiente de publicación.

⁶³ Ver <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldconst/44/44.pdf> (consultado el 15 de septiembre 2016).

⁶⁴ En el Informe del gobierno de febrero 2016 «*The process for withdrawing from the European Union*» se subraya la incertidumbre y los riesgos del proceso: «*It is therefore probable that it would take an extended period to negotiate first our exit from the EU, secondly our future arrangements with the EU, and thirdly our trade deals with countries outside of the EU, on any terms that would be acceptable to the UK. In short, a vote to leave the EU would be the start, not the end, of a process. It could lead to up to a decade or more of uncertainty.*» (p. 8). Y reconoce: «*The process of withdrawing from the EU is untested*» (p. 22). Ver: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/503908/54538_EU_Series_No2_Accessible.pdf

⁶⁵ CAPIGLIONE, F. (2016). «*Il referendum UK e l’ipotesi di Brexit*», cit. p. 17.

aparque del debate público la cuestión por un largo periodo y pacifique las relaciones entre los conservadores. Habrá que ver hasta qué punto se consiguen ambos propósitos.

Es verdad que el tema forma parte de los considerados constitucionales fundamentales, en los que la apelación al cuerpo electoral es contemplada en los procedimientos de reforma constitucionales. Además, es coherente con el principio de soberanía popular. Cameron apeló al principio democrático, para justificarlo. Ello choca con la visión tradicional de la democracia británica: representativa y parlamentaria, pero la flexibilidad constitucional ha consentido el uso del referéndum en ciertos casos. El referéndum se convierte en un elemento complementario de la democracia representativa. En ausencia de Constitución escrita rígida, el margen de discrecionalidad en el uso del referéndum es grande. La decisión sobre cada convocatoria corresponde al Parlamento y, en la práctica, al primer ministro. Por tanto, entran en juego sobre todo razones de oportunidad política. La opción británica se asemeja al referéndum consultivo del art. 92 CE, en el que corresponde al presidente del gobierno proponer y al Congreso decidir si un asunto de especial trascendencia política es susceptible de referéndum. Con la diferencia que estos no se confunden con asuntos constitucionales.

Se ha criticado igualmente la no claridad de la pregunta ni de los resultados para producir los efectos derivados del referéndum, de acuerdo con los estándares europeos y de Derecho comparado. La redacción final de la pregunta fue propuesta por la Comisión Electoral para garantizar su claridad y neutralidad. La pregunta aparenta una menor complejidad que someter a referéndum los tratados, como ha venido ocurriendo hasta ahora en otros Estados. Otra cosa es la gravedad y complejidad de los efectos derivados del resultado. En realidad, este provoca efectos para el Reino Unido de tipo económico, de seguridad, de tipo de relación con la UE y hasta de mantenimiento de la unidad del Reino Unido, que son difíciles de ponderar por los electores, por desconocidos. Respecto a los resultados, se dice, el casi 52% sería insuficiente para adoptar una decisión de tal trascendencia. Lo cierto es que se optó por no exigir quórums de participación ni de votos, de acuerdo con la práctica del Reino Unido —una expresión más de la democracia mayoritaria británica. La experiencia en Derecho comparado es heterogénea. Por otro lado, el referéndum se adecuó a estándares del Estado de derecho, que incluyen un plazo razonable entre la convocatoria y su realización, la neutralidad de las autoridades y de los medios de comunicación públicos, o la supervisión por órganos imparciales como la Comisión Electoral.

Al final late el juicio sobre si el planteamiento de un referéndum como el del *Brexit* supone una mejora en la calidad de la democracia. A ello aludía un informe de la London School of Economics: «*the 'democratic moment' of Britain's referen-*

dum is unlikely to resolve political dilemmas or result in a clear enhancement of democratic processes, either in the UK or in other member states. The debate over democracy and the EU will be far from over.»⁶⁶. Sigue pendiente la cuestión sobre quién —y cómo— ha de decidir cuestiones fundamentales para una comunidad política, como lo es sin duda la pertenencia a la UE.

Title:

Brexit's Referendum: an unfinished story

Summary:

1. Introduction. 2. Referendum and European Integration in the UK before the *Brexit*. 2.1. Referendum, Fundamental constitutional issues and European integration. 2.2. General legislation on referendum 2010. 2.3. Referendum proposals on European issues. 2.4. Cameron Cabinets and the referendum. 3. The Cameron proposal of a referendum on the Exit of the EU and the accomplishment. 3.1. The way to the referendum (2013-2015). 3.2. Reasons of the referendum proposal on the EU membership. 3.3. The European Union Referendum Act 2015. 3.4. UK and EU agreement. 4. Referendum: results and effects on the UK and EU. 4.1. Campaign and results. 4.2. Effects of the referendum. a) Changes on the political system, the Cabinet and the Conservative Party. b) Consolidation of the referendum as device for consultation on constitutional issues but not as a «panacea». c) Brexit and the Unity of the UK. d) The implications of the exit for the UK in relation with EU, for the EU itself and for the other Member States. 5. Final remarks.

Resumen:

En el artículo se analiza el referéndum sobre la pertenencia o salida del Reino Unido en la UE del 23 de junio de 2016, desde un punto de vista constitucional. Se repasan los antecedentes de utilización y propuesta de referéndum para temas relacionados con la Unión Eu-

⁶⁶ LSE Commission on the future of Britain in Europe, 2016, p.10.

<http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LSE-Commission/LSE-Commission-on-the-Future-of-Britain-in-Europe---Overview-and-Summary-of-Reports.pdf> (consultado 8 de junio 2016).

ropea, el proceso que va desde su anuncio en enero de 2013 por parte del primer ministro Cameron a su realización efectiva y el régimen jurídico aplicable al mismo, basado en una ley especial aprobada en diciembre de 2015, además de la Ley de partidos políticos, elecciones y referéndum de 2000. También se estudian los efectos de su resultado sobre el sistema político y los partidos británicos, la democracia representativa británica y el lugar que ocupa el referéndum en la misma, la unidad del Reino Unido, con particular atención a la posibilidad de un segundo referéndum en Escocia sobre la independencia, así como finalmente los efectos sobre el futuro del proyecto de integración europeo y su influencia en otros Estados miembros. Aunque se trata de un referéndum sobre un tema de indudable relevancia constitucional, según estableció la Cámara de los Lores en un informe sobre el referéndum en el Reino Unido de 2010, el primer ministro Cameron lo convocó, una vez ganadas las elecciones de la Cámara de los Comunes de 2015 con mayoría absoluta, para trasladar a los electores la resolución a las divisiones internas conservadoras.

Abstract:

This article addresses the British EU membership or exit referendum of 23 June 2016 from a constitutional point of view. It reviews the antecedents and proposals of referendum related with EU issues, the process since the 2013 January announcement by Prime Minister Cameron until the referendum date and its legal regime established in the EU Referendum Act passed in December 2015 and the Political Parties, Elections and Referendum Act 2000. Moreover, the article deals with the effects of the result on the British political system and parties, the British representative democracy and the roll of the referendum in it, the UK unity, particularly the possibility of a second referendum on the independence in Scotland, and finally the future of the EU integration project itself and the effect over other EU member States, as well. This referendum deals with a relevant constitutional topic according with the report of the House of Lords on referendum in UK of 2010 but was convened by the Prime Minister Cameron to pass the resolution of the internal divisions of the Conservative party to the electorate after the overall majority of the Conservatives at the 2015 elections to the House of Commons.

Palabras clave:

Referéndum, Constitución británica, pertenencia a la UE.

Key words:

Referendum, British Constitution, EU membership.

