



Facultad de Derecho
Universidad Zaragoza

EL REFERÉNDUM SOBRE EL *BREXIT*: MARCO NORMATIVO DE LA CONSULTA Y EFECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

THE REFERENDUM ON THE *BREXIT*: NORMATIVE
FRAMEWORK OF THE CONSULTATION AND LEGAL-
CONSTITUTIONAL EFFECTS

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Autor: JUAN ANDRÉS GONZÁLEZ JIMÉNEZ
Director: CARLOS GARRIDO LÓPEZ

Facultad de Derecho
2017

El referéndum sobre el *Brexit*: marco normativo de la consulta y efectos jurídico-constitucionales

The referendum on the *Brexit*: normative framework of the consultation and legal-constitutional effects

Juan Andrés González Jiménez

RESUMEN. El 23 de junio de 2016, los votantes del Reino Unido, dijeron «no» a la Unión Europea en el que, sin lugar a dudas, fue el referéndum más mediático a nivel global hasta la fecha. Esta decisión sin precedentes ha estado cargada de polémica y de opiniones cruzadas tanto en el seno del país como en el resto de miembros de la UE. El enfoque de este trabajo está orientado a analizar, desde el punto de vista del Derecho constitucional, la regulación de este referéndum y cómo el resultado del mismo influye en la realidad jurídico-constitucional en el Reino Unido y en el proyecto de integración de las naciones que forman parte de la Unión Europea.

ABSTRACT. On June 23, 2016, voters in the United Kingdom said «no» to the European Union in, undoubtedly, the most high profile referendum in the world up to now. This unprecedented decision has been fraught with controversy and contrary views both within the country and in the rest of the EU. The focus of this work is aimed to analyse, from the point of view of constitutional law, the regulation of this referendum and how its result influences the legal-constitutional reality in the United Kingdom and in the project of integration of the nations that shape the European Union.

ÍNDICE

GLOSARIO DE ABREVIATURAS	7
I. INTRODUCCIÓN	9
1. ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	9
2. ELECCIÓN DEL TEMA	9
3. METODOLOGÍA	10
II. EL PRIMER REFERÉNDUM SOBRE LA PERMANENCIA DEL REINO UNIDO EN LA CEE	12
1. LA ENTRADA DEL REINO UNIDO EN LA COMUNIDAD ECONÓMICA EUROPEA.....	12
2. EL 1975 <i>EUROPEAN COMMUNITIES MEMBERSHIP REFERENDUM</i>	14
2.1 <i>El dilema entre la soberanía parlamentaria y la democracia directa</i>	15
2.2 <i>Marco legal de la consulta</i>	16
2.3 <i>La campaña electoral</i>	18
2.4 <i>El resultado del referéndum</i>	19
III. LA REGULACIÓN GENERAL DEL REFERÉNDUM: EL <i>POLITICAL PARTIES, ELECTIONS AND REFERENDUM ACT 2000</i>	20
IV. LA GESTACIÓN POLÍTICA DEL REFERÉNDUM SOBRE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UE	24
1. CONSOLIDACIÓN DEL MOVIMIENTO EUROESCÉPTICO (1992-2010).....	24
2. EL GOBIERNO DE CAMERON Y LA PROMESA DEL REFERÉNDUM (2010-2016).....	25
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS POSTURAS ANTE EL <i>BREXIT</i>	28
V. LOS TRÁMITES LEGALES Y POLÍTICOS PREVIOS AL REFERÉNDUM.....	31
1. EL <i>EUROPEAN UNION REFERENDUM ACT 2015</i>	31
2. LA RENEGOCIACIÓN DE CAMERON SOBRE LA POSICIÓN DEL REINO UNIDO EN LA UNIÓN EUROPEA.....	33
VI. LA CONVOCATORIA Y ORGANIZACIÓN DEL REFERÉNDUM SOBRE EL <i>BREXIT</i>	35
1. LA CAMPAÑA Y LA PREGUNTA DEL REFERÉNDUM.....	35
2. GARANTÍAS LEGALMENTE PREVISTAS.....	38
VII. LOS RESULTADOS Y SUS EFECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES.....	40
1. LOS LÍMITES DEL REFERÉNDUM COMO VÍA DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA	40
2. DE NUEVO EL CUESTIONAMIENTO DE LA UNIDAD DEL REINO UNIDO	41
3. EL IMPACTO INICIAL SOBRE EL MAPA PARLAMENTARIO.....	43
4. LA RETIRADA DEL REINO UNIDO DE LA UE Y CONSECUENCIAS PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA	44
5. LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA RETIRADA DEL REINO UNIDO CON UN GOBIERNO EN MINORÍA.....	46
VIII. EPÍLOGO.....	48
IX. REFERENCIAS.....	53
1. BIBLIOGRAFÍA.....	53
2. NORMATIVA CONSULTADA	54
3. OTRA DOCUMENTACIÓN.....	55

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

AELC	Acuerdo Europeo de Libre Comercio
Art.	Artículo
CE	Constitución Española
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
Cit.	Citado
DUP	<i>Democratic Unionist Party</i>
EURATOM	Comunidad Europea de Energía Atómica
IRA	<i>Irish Republican Army</i>
LO	Ley Orgánica
nº / núm.	Número
OMC	Organización Mundial del Comercio
p.	Página
PPERA	<i>Political Parties, Elections and Referendum Act 2000</i>
SDLP	<i>Social Democratic and Labour Party</i>
SNP	<i>Scottish National Party</i>
TUE	Tratado de la Unión Europea
TUV	<i>Traditional Unionist Voice</i>
UE	Unión Europea
UKIP	<i>United Kingdom Independence Party</i>
UUP	<i>Ulster Unionist Party</i>
Vid.	Véase

I. INTRODUCCIÓN

1. Estado de la cuestión

La materia a la que dedico el presente Trabajo de Fin de Grado es el marco normativo y los efectos jurídico-constitucionales del referéndum realizado en el Reino Unido el 23 de junio del año 2016, mediante el que el Gobierno conservador de David Cameron sometió a consulta popular el comúnmente denominado *Brexit*.

Con una gestación prolongada mucho tiempo atrás en el último cuarto del siglo XX, todavía se debate si el motivo por el que el *premier* llamó a las urnas consistió en una tentativa por apaciguar las tensiones internas del partido, o si realmente fue con el verdadero ánimo por escuchar a la ciudadanía al respecto. En todo caso, el pueblo británico tenía en sus manos decidir si el futuro del Reino Unido debía desarrollarse en la Unión Europea o al margen de ella.

Los ciudadanos, mediante una votación muy igualada, decidieron abandonar la Unión, en lo que constituyó el acontecimiento sin precedentes de convertirse en el primer Estado en notificar la retirada de la UE desde su nacimiento en 1957.

En el presente trabajo, no abordaremos tan sólo la gestación política del referéndum, sino que nos introduciremos en el fondo jurídico-constitucional y regulación legal que reviste una consulta de esta índole.

A lo largo de las siguientes páginas someteré a análisis el papel otorgado a la democracia directa en una nación cuya piedra angular del sistema constitucional ha sido, con el paso de los siglos, la doctrina de la soberanía parlamentaria, según la cual los estatutos que se aprueban por el Parlamento son la fuente suprema y última del Derecho británico.

2. Elección del tema

Al plantearme la realización del Trabajo de Fin de Grado tuve claro que el Derecho constitucional sería la disciplina elegida para abordarlo.

Con un repertorio de posibilidades a escoger considerablemente amplio, la gran notoriedad y trascendencia que ha alcanzado el referéndum británico, tanto a nivel nacional como internacional, hizo que me decantase por desarrollar este tema concreto.

Como estudiante de la Facultad de Derecho, tan sólo había tenido un acercamiento a las dos clases de referéndum¹ previstas en nuestra Constitución, así como la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, reguladora de las distintas modalidades de referéndum². El escaso uso del referéndum consultivo en España³ y el mayor abanico de posibilidades que me ofrecía el caso británico, tanto por su particular desarrollo regulatorio, como por el análisis de uno de los referentes de los sistemas constitucionales modernos –que carece de constitución escrita– me decantaron, finalmente, por este tema, incluyendo en el análisis las referencias a los antecedentes, la situación actual y las consecuencias de futuro.

3. Metodología

La primera fase del trabajo consistió en la recopilación de la bibliografía necesaria para desarrollar todos y cada uno de los temas a tratar. Ésta ha consistido esencialmente en libros y artículos de profesores de universidad, como Josep M^a Castellà Andreu, catedrático de Derecho constitucional en la Universidad de Barcelona; Susana Sánchez Ferro, Profesora de la Universidad Autónoma de Madrid; Pedro Cruz Villalón, ex presidente del Tribunal Constitucional y otros expertos en Derecho político europeo, además de un exhaustivo seguimiento de toda la actualidad en medios de comunicación tanto nacionales como británicos y la revisión de los *manifestos* de los principales partidos políticos en épocas de campaña electoral.

Pieza clave de la bibliografía han sido los diferentes cuerpos legales que han normalizado, desde un doble marco general y específico, los procedimientos de los

¹ Las modalidades de referéndum contempladas en la Constitución española son dos: el referéndum consultivo y el constituyente. Vid. Art. 92 CE para el primero y 167.3 CE y 168.3 CE para el segundo. Vid. Constitución española 1978. Consulta realizada el 8 de junio de 2017. <<https://www.boe.es/boe/dias/1978/12/29/pdfs/A29313-29424.pdf>>

² Vid. LO 2/1980. Consulta realizada el 8 de junio de 2017. <<https://www.boe.es/buscar/pdf/1980/BOE-A-1980-1564-consolidado.pdf>>

³ Este tipo de referéndum se ha utilizado, en España, para la consulta sobre la permanencia en la OTAN (12 de marzo de 1986) y sobre la aprobación de la llamada Constitución Europea (20 de febrero de 2005) que finalmente no salió adelante por el «no» mayoritario de los ciudadanos franceses y holandeses.

diferentes referendos llevados a cabo en el Reino Unido, destacando las normativas específicas para los referéndums de 1975 y 2016 y la normativa general vigente desde el año 2000.

A efectos analíticos, he establecido una estructura cronológica dispuesta en seis bloques. El primero de ellos desarrolla una aproximación histórica al referéndum, destacando los principales hitos de la década de los setenta, la entrada del Reino Unido en la Unión Europea y el marco normativo del referéndum de 1975, antecesor directo del referéndum sobre el *Brexit*. El segundo y tercer bloque se dedican, respectivamente, a la regulación general del referéndum establecida por Blair en el año 2000 a través del PPERA, y a la gestación del *Brexit* desde principios de la década de los noventa. En los dos siguientes bloques analizo lo que podemos considerar los «actos preparativos» del referéndum: por encima de todo su norma regulatoria, la campaña y las garantías previstas legalmente. Para concluir, he considerado oportuno para este trabajo realizar una prospectiva sobre el sistema político del Reino Unido, a tenor del resultado del referéndum, y sobre los efectos jurídico-constitucionales que tendrá el *Brexit* sobre la integración de los territorios que forman el Reino Unido, el impacto sobre el sistema parlamentario británico y los interrogantes que se abren, a partir de ahora, en el proceso de integración europeo.

II. EL PRIMER REFERÉNDUM SOBRE LA PERMANENCIA DEL REINO UNIDO EN LA CEE

1. La entrada del Reino Unido en la Comunidad Económica Europea

En un camino erizado de desencuentros, el Reino Unido ya había rechazado inicialmente, en 1952, formar parte de la antigua Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA), popularmente conocida como «la Europa de los seis».

Sin embargo, durante la década de 1960, la posición británica cambió de rumbo y, en 1961, el Gobierno conservador de Harold Macmillan solicitó el ingreso en la Comunidad Económica Europea, llamada así desde 1957 cuando el Tratado de Roma agrupó a la CECA, a la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y a la propia CEE. Dicha solicitud fue sorprendente, dados los antecedentes, y mostró cómo las actitudes habían cambiado y cómo de atractiva, económicamente, Europa estaba demostrando ser⁴. No obstante, Francia, presidida por Charles de Gaulle, vetó la entrada británica a la CEE⁵, con el respaldo del líder alemán Konrad Adenauer por considerar ambos que el Reino Unido estaba demasiado ligado a los Estados Unidos como para cooperar plenamente con sus socios Europeos⁶.

Pocos años más tarde, tras el descalabro conservador en el Parlamento, los laboristas, encabezados por Harold Wilson, volvieron a solicitar en 1967 la entrada del país en la CEE siendo, una vez más, vetados por De Gaulle, firme en sus principios y radicalmente en contra de tal adhesión.⁷ Además, el período de prosperidad vivido en Gran Bretaña en la primera mitad de la década se había diluido y el primer ministro

⁴ WHITE, M., «Britain, proud home of Euroscepticism», en *The Guardian*, 26 de enero de 2012. Consulta realizada el 8 de abril de 2017. <<https://www.theguardian.com/world/2012/jan/26/britain-proud-home-euroscepticism>>

⁵ SLACK, J. «How Britain insulted France and betrayed West, by De Gaulle: Secret files reveal ingratitude French president held for defeating Nazis», en *Daily Mail*, 28 de febrero de 2014. Consulta realizada el 8 de abril de 2017. <<http://www.dailymail.co.uk/news/article-2569822/Britain-insulted-France-betrayed-West-De-Gaulle.html>>

⁶ Vid. «The UK and Europe ever closer Union?» en *BBC News*. Consulta realizada el 8 de abril de 2017. <http://news.bbc.co.uk/hi/english/static/in_depth/uk/2001/uk_and_europe/1958_1969.stm>

⁷ RODRÍGUEZ COBOS, E. M., «Evolución política, social y económica del Reino Unido e Irlanda desde 1945. Su presencia en la Comunidad Europea», *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Noviembre 2009. Consulta realizada el 8 de abril de 2017. <<http://www.eumed.net/rev/ccss/06/emrc7.htm>>

Wilson tuvo que hacer frente a todos los problemas que se habían acumulado durante el mandato conservador: escasa productividad, una libra debilitada y una acusada intranquilidad laboral y sindical. Tal situación acarreó medidas de reforma económica, que se plasmaron en un severo control de las importaciones, la devaluación de la libra, la bajada salarial y, cuando llegó el caso, la reducción del poder sindical.

Con un Gobierno laborista de Wilson claramente impopular, los conservadores regresaron al Gobierno en las elecciones generales de 1970, de la mano de Edward Heath, con la promesa de devolver al Reino Unido la tan ansiada prosperidad económica.

Heath forjó sus objetivos de Gobierno sobre la base, por un lado, de una entrada del Reino Unido en la CEE que dejaría atrás las dificultades económicas y laborales; y por otro, la limitación del poder de los sindicatos. Pero, ya anunciaba Heath en su campaña electoral que la integración europea no ocurriría sino «con el pleno consentimiento de los Parlamentos y los pueblos de los nuevos países miembros»⁸, refiriéndose así a la necesidad de superar los vetos «continentales» a su proyecto de integración del Reino Unido en las Comunidades Europeas.

Tras la dimisión de De Gaulle en 1969, el veto francés cedió. Las negociaciones con su sucesor, Georges Pompidou, llegaron a buen puerto y dos años después, la Cámara de los Comunes pudo aprobar la deseada adhesión británica con una holgada mayoría y se iniciaban así los trámites de acceso, que tras la firma, aunque con la fuerte oposición del ala más conservadora de los *tories* y alrededor de la mitad de los diputados laboristas, del Tratado y el Acta de adhesión el 22 de enero de 1972 finalizarían con la incorporación británica desde el 1 de enero de 1973 a la CEE, junto con las naciones de Irlanda y Dinamarca⁹.

Las expectativas económicas del Gobierno de Heath no se vieron satisfechas, con la excepción de la entrada en la CEE. La gran crisis energética, agravada con la crisis del petróleo asoló Gran Bretaña en el período de final de 1973 y comienzos de 1974. Además, la agudización de las acciones terroristas del IRA –con bombas en el

⁸ TEODORCZUK, T., *Ultimate Vindication: The spectator and Europe 1966-79*, Bruges Group Papers, 2009.

⁹ PUISSOCHET, J. P., «L'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 17, nº 1, 1971, p. 934.

Parlamento y en la Torre de Londres incluídas– supusieron su gran fracaso en política interior, lo que acarrió la renuncia de Heath al cargo.

En las elecciones de octubre de 1974, el laborista Harold Wilson consiguió una ajustada mayoría, que le permitió acceder, por segunda vez, al cargo de primer ministro, haciendo frente a un panorama extremadamente complicado en todas las facetas de la vida política británica¹⁰.

La tensión siempre presente entre el sentimiento autárquico y la vocación europea de la sociedad británica, también afectó al debate global en que se sumió la política británica durante estos años, inclinando al líder laborista hacia una postura de renegociación de las condiciones de adhesión a la CEE, y a apostar porque el resultado de ese proceso fuera sometido a referéndum.

La consulta, que llevó el nombre de *1975 European Communities Membership Referendum*, se celebró tan sólo un año después de su victoria electoral y supuso un rotundo «sí» a la permanencia en la Comunidad¹¹.

2. El 1975 *European Communities Membership Referendum*

Antes de referirnos al referéndum sobre el *Brexit*, su marco normativo y todo lo que le incumbe –en cuanto a efectos jurídico constitucionales– resulta oportuno abordar el estudio del que fue su más directo antecesor. El ya citado referéndum del Gobierno Wilson.

Ambos referéndums, aunque diferentes en matices, resultan extremadamente similares en espíritu y suponen los dos únicos ejemplos en los que la población británica ha sido llamada a las urnas para mostrar su opinión sobre la posición de su país en un marco de política exterior.

También llamado *Common Market Referendum* –Referéndum del Mercado Común–, el *1975 European Communities Membership Referendum* marcó un antes y un después en la historia política británica: Fue el primer referéndum celebrado en la totalidad del

¹⁰ RODRÍGUEZ COBOS, E. M., «Evolución política, social y económica del Reino Unido e Irlanda desde 1945. Su presencia en la Comunidad Europea», cit.

¹¹ MARTÍNEZ, S., «Reino Unido-Unión Europea: 43 años de tormentosas relaciones», en *El Periódico*, 23 de junio de 2016. Consulta realizada el 8 de abril de 2017.

<<http://www.elperiodico.com/es/noticias/internacional/anos-tormentosas-relaciones-5224439>>

territorio del Reino Unido, y el único, hasta el *2011 Alternative Vote Referendum*, en relación al sistema electoral, celebrado treinta y seis años después.

2.1 El dilema entre la soberanía parlamentaria y la democracia directa

Lo que caracteriza a las relaciones entre la «Constitución» británica y la institución del referéndum es una especialísima combinación entre dos conceptos inicialmente enfrentados: soberanía parlamentaria vs voluntad popular.

De acuerdo con el principio de soberanía parlamentaria, imperante en el Reino Unido, el Parlamento tiene absoluta soberanía y competencia sobre todas las instituciones gubernamentales, por lo que, el principio de la soberanía parlamentaria parece excluir cualquier manifestación directa de la voluntad popular

Por otra parte, el principio de mandato popular convierte a cada elección general, sobre la base del bipartidismo, en un plebiscito en torno a las pocas «cuestiones básicas» sobre las que gira la campaña electoral¹². Y una de esas cuestiones fue, precisamente, la promesa del Partido Laborista en la campaña de las elecciones generales de febrero de 1974 de renegociar los términos de la adhesión, para alcanzar una situación mucho más favorable económicamente¹³.

Esta apuesta de Wilson, la de renegociar las condiciones iniciales de adhesión a la CEE, fue superada por su promesa en la campaña de las elecciones generales de octubre de 1974¹⁴ de que, en caso de salir vencedor en los comicios, «daría al pueblo británico la última palabra, que obligará al Gobierno a aceptar los términos y permanecer, o rechazarlos y salir»¹⁵. Una salida audaz de Wilson, con un Partido Laborista profundamente dividido ante el tema de la renegociación de los términos del ingreso en la CEE y que salvaba el altísimo riesgo de unas nuevas elecciones generales que hubieran ocasionado la ruptura del partido.

¹² CRUZ VILLALÓN, P., «El referéndum consultivo como modelo de racionalización», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 13, Enero - Febrero 1980, p. 153.

¹³ WILLIAMSON, A. «The case for Brexit: lessons from the 1960s and 1970s», *History & Policy*, 2016.

¹⁴ Las elecciones del 28 febrero de 1974, arrojaron el resultado de un gobierno laborista en minoría parlamentaria por la incapacidad de pacto entre conservadores y liberales. Harold Wilson, convocó nuevas elecciones para el 10 de octubre del mismo año, como una forma de desatascar la situación política creada.

¹⁵ COOK, C., FRANCIS, M., *The first European elections: A handbook and guide*, Macmillan Press, Londres, 1979.

Harold Wilson optó por la única alternativa políticamente viable para su gobierno y para su partido: la convocatoria de un referéndum¹⁶ que la nueva líder conservadora Margaret Thatcher, ya había criticado como una «estrategia para superar las divisiones dentro del Partido Laborista».

La conciliación de los dos principios, inicialmente enfrentados –soberanía parlamentaria vs voluntad popular– se saldó atribuyendo al referéndum, para el que no había precedentes jurídicos, un carácter puramente consultivo y sin vinculación legal, (haciéndolo conciliable con la democracia representativa y la soberanía parlamentaria¹⁷ y respetando el principio de que la decisión última de permanecer o retirarse de las Comunidades Europeas residía en la Cámara de los Comunes¹⁸), pero dándole un valor formidable para conocer la dimensión del apoyo del pueblo británico a la permanencia del Reino Unido en las Comunidades Europeas y, de paso a las políticas del propio Gobierno de Wilson.

2.2 Marco legal de la consulta

La regulación de este referéndum se estableció de la siguiente manera: por un lado, el 26 de febrero de 1975, el Gobierno, con la aprobación de la Cámara de los Comunes, elaboró un Libro Blanco que además disponía la financiación pública del referéndum, tanto para la parte del «sí» como para la del «no», el derecho a voto de las Fuerzas Armadas y de los miembros de la Cámara de los Loes. Por otro lado, se redactó y aprobó, al mes siguiente, el *Referendum Act 1975*. Al tratarse del primer plebiscito de estas características celebrado en el Reino Unido a escala nacional, no existía una regulación previa para celebrar tal consulta. En este Acta se regularon legalmente todos los extremos del referéndum, tales como la pregunta formulada, las áreas de recuento, la población británica con derecho a voto, la mayoría necesaria, etc. y se fijó el día 5 de junio para su realización.

El Acta estableció la siguiente pregunta para que el electorado contestase afirmativa o negativamente: «*Do you think that the United Kingdom should stay in the European*

¹⁶ CRUZ VILLALÓN, P., «El referéndum consultivo como modelo de racionalización», cit., p. 157.

¹⁷ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», en *Revista de Derecho Político (UNED)*, nº 97, 2016, p. 304.

¹⁸ *Ibíd.*

Community (the Common Market)?» –«¿Piensa que el Reino Unido debería permanecer en la Comunidad Europea (el Mercado Común)?»–. En torno a esta pregunta, puramente consultiva y una de las que establecía el Libro Blanco, se desarrolló la consulta. Inicialmente no aparecía el paréntesis en la pregunta, pero se consideró conveniente incluirlo por considerarlo más clarificador¹⁹.

Se beneficiaron del derecho a voto aquellos británicos mayores de dieciocho años residentes en el Reino Unido y sus colonias, además de aquellas personas con nacionalidad británica o ciudadanos de la *Commonwealth* bajo el *British Nationality Act 1948*, ciudadanos de la República de Irlanda residentes en el Reino Unido y los ya mencionados miembros de las Fuerzas Armadas Británicas y de la Cámara de los Lores, quienes, como es tradición, no participan en las elecciones a la Cámara Baja. Por otra parte, se excluía de la participación en la consulta, como potencialmente hostiles a la CEE, a los residentes fuera de los países antes mencionados²⁰. El Acta también establecía que la simple mayoría del cincuenta por ciento más uno sería la suficiente para ganar la votación.

El sistema de recuento generó mucha división entre las diferentes formaciones políticas. El Gobierno propuso que, al tratarse de un referéndum nacional, debía haber una única circunscripción y un solo recuento realizado en el centro de exhibiciones *Earls Court* de Londres. Ni esta proposición, ni la de los liberales, que consistía en recuentos individuales por circunscripciones, tuvieron los suficientes apoyos para seguir adelante. Sí los tuvo, en cambio, el diputado laborista Roderick Farquhar, quien propuso un recuento por regiones administrativas (condados)²¹. Este método fue el elegido para llevarse a cabo y resultó finalmente aprobado por la Cámara de los Comunes. El Acta recibió el consentimiento real el 8 de mayo de 1975, justo un mes antes de la celebración del plebiscito²².

¹⁹ Vid. «1975: UK embraces Europe in referendum». Consulta realizada el 7 de abril de 2017. <http://news.bbc.co.uk/onthisday/hi/dates/stories/june/6/newsid_2499000/2499297.stm>

²⁰ CRUZ VILLALÓN, P., «El referéndum consultivo como modelo de racionalización», cit., p. 157.

²¹ *Ibid.*

²² GAY, O., FOSTER, D., *Thresholds in Referendums*, Biblioteca de la Cámara de los Comunes, Londres, 2010.

2.3 La campaña electoral

La convocatoria a referéndum se hizo pública en el mes de abril, quedando fijado el día 5 de junio para la celebración de la consulta. Así, el primer ministro Wilson, ofrecía al pueblo la oportunidad de pronunciarse sobre permanecer en la CEE –y tener el apoyo de las Comunidades para combatir las graves dificultades económicas como el desempleo y la grave crisis energética–, o abandonarla –y valerse por sí mismo para hacerlo–.

El Primer Ministro, partidario del «sí» junto con la mayoría de su gabinete²³, se encontró con un panorama un tanto alarmante dentro de su partido. Y es que la fuerte división de los laboristas –los partidarios al «sí», que eran mayoritarios, y los partidarios al «no», representados por una minoritaria, aunque con importantes nombres, en el ala más izquierda–, produjo que el partido se situase oficialmente en una postura neutral durante la campaña y de cara a la votación.

Junto a Wilson y los laboristas más moderados, se situaron las demás formaciones políticas a favor de permanecer en la CEE: la inmensa mayoría del Partido Conservador, y partidos más minoritarios como el Partido Liberal o el *Alliance Party* de Irlanda del Norte.

Sobre la difícil situación de Wilson dentro de su partido es reveladora la declaración de Thatcher en el Parlamento el 8 de abril de 1975: «El Primer Ministro tiene que depender más de sus opositores políticos que de sus supuestos amigos políticos para asegurar la decisión sobre Europa que él considera correcta para el Reino Unido».

En el lado del «no» se situaron los laboristas más radicales –incluyendo varios ministros–, una reducida minoría de los conservadores, el Partido Democrático Unionista norirlandés y el SNP, entre otros.

A su vez, la campaña por el «sí» estuvo dotada de una mayor popularidad y financiación por parte de bancos y grandes empresas. Prácticamente todos los medios de comunicación, con alguna excepción, se situaron a favor de la CEE, factores que hacían más que previsible el resultado del futuro referéndum.

²³ Vid. Folleto informativo publicado por el Gobierno de Wilson. Consulta realizada el 12 de abril de 2017. <<http://www.harvard-digital.co.uk/euro/pamphlet.htm>>

2.4 El resultado del referéndum

La participación en el referéndum del 5 de junio de 1975 no fue abrumadora, pues un 64% del electorado puede considerarse una cifra escasa²⁴. Como señalaban los pronósticos, los ciudadanos eligieron permanecer en la CEE. El «sí» se impuso con un contundente 67,2% de los votos, frente a un 32,8% que obtuvo el «no». Tan aplastante fue la victoria que, de las 68 circunscripciones en que estaba dividido el territorio, el «no» sólo salió triunfador en 2 de ellas: los archipiélagos escoceses de *Shetland* y *Western Isles*. A pesar de no ser legalmente vinculante, el resultado fue muy mayoritario y se aceptó su carácter decisivo.

A pesar de la victoria en prácticamente todas las circunscripciones, hubo menos apoyo al «sí» en Escocia e Irlanda del Norte, regiones que más fuertemente han apoyado el *remain* en el reciente referéndum de 2016.

Tras la consulta, el primer ministro Wilson salió muy fortalecido y quedó apaciguado del ala izquierda laborista más reacia a la CEE²⁵, pero el Gobierno sólo pudo negociar quedarse en las Comunidades a cambio de que sus socios europeos accedieran a reducir la aportación económica del Reino Unido a la caja común.

²⁴ Si lo comparamos con otros similares, por ejemplo, el referéndum noruego de adhesión a la CEE de 1972 que se celebró con una participación del 79%.

²⁵ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., p. 306.

III. LA REGULACIÓN GENERAL DEL REFERÉNDUM: *EL POLITICAL PARTIES, ELECTIONS AND REFERENDUM ACT 2000*

En el sistema constitucional británico, el Gobierno precisa la aprobación del Parlamento para poder celebrar un referéndum y poder incurrir en los gastos que ello conlleva. Los referendos realizados a lo largo del siglo XX se realizaron en ausencia de un marco legal general que regulase tal cuestión²⁶.

Tal y como cita el Informe de la Cámara de los Lores de 2010²⁷, la manera de llevar los plebiscitos a cabo fue poco consistente, de una manera *ad hoc* y frecuentemente como una herramienta táctica en el período electoral, más en forma de promesas que como principio constitucional²⁸, al estilo del ya comentado referéndum de 1975.

De 1975 a 1998 se celebraron en el Reino Unido siete referéndums más, todos ellos en el ámbito territorial limitado de alguna de las cuatro naciones que forman el Reino – desde el celebrado en 1973 sobre la opinión popular acerca la permanencia de Irlanda del Norte en el Reino Unido o su eventual anexión a la República de Irlanda; hasta el de 1998 sobre si Irlanda del Norte mostraba apoyo al Acuerdo de Viernes Santo, también conocido como Acuerdo de Belfast–.

Aun siendo muy escaso el uso del referéndum, a finales de los noventa se planteó la necesidad de que el Parlamento británico regulase esta figura, pues estaba dejando de ser un recurso puntual convirtiéndose poco a poco en una realidad en el sistema constitucional británico.

Con la inauguración del nuevo milenio, el Gobierno de Blair tomó las riendas para otorgar a la política británica unas finanzas más transparentes. Se elaboró un *Act*²⁹ en el que se plasmó, mediante un marco general, cómo los partidos políticos debían estar

²⁶ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord^a.), *Partidos políticos y mediación de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 113.

²⁷ HOUSE OF LORDS, *Referendums in the United Kingdom*, Comité Selecto sobre la Constitución, 12º Informe de la Sesión 2009-10. Consulta realizada el 13 de abril de 2017.
<<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>>

²⁸ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., p. 303.

²⁹ Nombre que reciben los cuerpos legales emanados del Parlamento.

regulados financieramente y estableció un nuevo marco regulatorio para realización de elecciones y referendos en el Reino Unido³⁰.

La norma supuso una pieza de gran importancia en el programa de reforma constitucional implementado a partir de 1997 por el Gobierno laborista. Fue bautizada como *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* (PPERA)³¹ e introducida después de consultar a los principales partidos políticos.

Para su elaboración, el Gobierno siguió en gran parte las recomendaciones del *Committee on Standards in Public Life*, un organismo independiente establecido por el ex primer ministro conservador John Major para dar consejo al Gobierno en cuestiones éticas de la vida política. La Ley recibió la sanción real el 30 de noviembre de 2000.

La Parte VII de la Ley está dedicada íntegramente al referéndum. En ella se establecen los tipos de referéndums a los que se aplica la norma y su forma de organización y realización.

Debido al principio de soberanía parlamentaria, en un sistema legal donde no existe ninguna constitución escrita en documento único como el británico, la principal fuente de Derecho constitucional la instituyen las leyes del Parlamento. Lo que consiguió Westminster con el PPERA es establecer la regulación general de cómo se ha de proceder para la realización de referéndums. La norma sería aplicable para el Reino Unido, pero también para Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte e incluso para entidades territoriales menores si son referendos fruto de una ley del Parlamento³².

Lo que queda al margen de regulación en esta Ley son los supuestos que requieren celebrar consultas populares. Como señala Sánchez Ferro: «el Parlamento no definió en el PPERA las cuestiones que requerirían de la celebración de un referéndum pues se temía que una regulación de dichas cuestiones llevara a una pérdida de flexibilidad que pudiera ser negativa».

³⁰ FISHER, J., *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, Universidad Brunel, Londres, 2001, p. 1.

³¹ Vid. *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*. Consulta realizada el 2 de mayo de 2017. <<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents>>

³² SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S. «El futuro referéndum en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre el Tratado que establece una Constitución para Europa», *Teoría y realidad constitucional*, nº 15, 2005, p. 387.

De esta manera, el PPERA no regula el referéndum de una forma exhaustiva ya que si tratase absolutamente todos los extremos de los referendos, las cuestiones de índole política como su convocatoria, la aprobación de la pregunta, la fijación de las subvenciones, etc. serían decididas por el Gobierno sin pasar después necesariamente por el Parlamento. Consecuentemente, la Ley únicamente regula los aspectos administrativos y relativos a la organización del referendo y deja a la regulación posterior *ad hoc* la aprobación de los demás extremos, lo que asegura la participación del Parlamento en cada proceso concreto³³.

Mediante esta Ley, se mantiene el deseo de que los referendos se regulen como las elecciones, de manera que las agrupaciones en campaña se registren, se establezcan límites en la propaganda y se restrinja la campaña a terceros. Para una campaña más justa, se establece que las plataformas oficiales pueden solicitar fondos públicos hasta un límite de 600.000 libras. Los Gobiernos deben mantenerse en una posición neutral durante la campaña y no distribuir ningún tipo de publicidad a expensas del público que pueda alterar la neutralidad del proceso –cosa que sin embargo, como veremos más adelante, el Gobierno de Cameron no cumplió–³⁴.

Además, otras disposiciones generales de todo procedimiento electoral también le son de aplicación a los referendos. Es el caso de la composición y funciones de la *Electoral Commission*, o Comisión Electoral, las cuales quedan reguladas en la Parte I de la Ley, las que pueden resumirse en someter el desarrollo del referéndum a su control y lograr una campaña justa y equitativa para todas las partes. Este órgano, que representa la principal fuente de garantías del referéndum será sometida a un análisis más exhaustivo en el apartado correspondiente a las garantías del referéndum legalmente previstas.

El mismo Informe de la Cámara de los Lores del año 2010 entiende que no ha de requerirse un quórum de participación o exigirse una súper mayoría favorable para la producción de efectos legales en la regulación general, sino que son aspectos

³³ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., pp. 114-115.

³⁴ FISHER, J., *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, cit., pp. 9-10.

susceptibles de regulación en la normativa específica, aunque reconoce que pueda hacerse en circunstancias especiales³⁵.

En definitiva, la Ley representa una gran ruptura con el pasado. Los cambios que acarrió fueron mayoritariamente bien acogidos por los partidos y el estatus financiero-electoral británico ha dado un gran paso para convertirse en una forma más moderna, regulada y más parecida a las de la mayoría de democracias.

³⁵ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 305-306.

IV. LA GESTACIÓN POLÍTICA DEL REFERÉNDUM SOBRE LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UE

1. Consolidación del movimiento euroescéptico (1992-2010)

La semilla del referéndum sobre el «sí» o el «no» a la Unión Europea no es reciente ni que puede atribuirse en exclusiva al primer ministro Cameron, sino que empezó a germinar tiempo atrás, con la renuncia de Margaret Thatcher –ilustre euroescéptica aunque firmemente opuesta a la institución del referéndum– en noviembre de 1990.

En efecto, las primeras propuestas acerca de la consulta surgieron, en 1992, en el contexto de la ratificación del TUE. Dos años más tarde se crea el *Referendum Party*³⁶, que junto con el movimiento *Campaign for an Independent Britain* y la presión de los conservadores euroescépticos, forzaron al Gobierno de Major a considerar la idea del referéndum como herramienta para apaciguar el partido, como en 1975 ya había ocurrido con los laboristas.

Más adelante, en 1997, el gobierno laborista de Blair prometió la celebración de un referéndum sobre la moneda única si se cumplían las condiciones económicas establecidas por su ministro de Economía, Gordon Brown, y durante su segunda legislatura, el 20 de abril de 2004, Blair propuso formalmente ante la Cámara de los Comunes la celebración de un plebiscito a raíz de la ratificación del Tratado Constitucional europeo, que más adelante se anunciaría para el año 2006 en caso de una nueva victoria laborista en las elecciones de 2005.

Pasado un tiempo sin haberse realizado dicha consulta, los *manifestos*³⁷ de la mayoría de los partidos políticos para las elecciones de 2010 incluían el tema del referéndum como una constante, aunque con matices diferentes en función de sus ideologías. Todos ellos aseguraban su celebración en relación a la adopción de la moneda única y la cesión

³⁶ Partido político de ideología euroescéptica activo de 1994 a 1997 cuya única misión política fue la celebración de un referéndum sobre si la población británica deseaba ser parte de un Estado federal europeo o que la UE volviera a ser un bloque de libre comercio sin funciones políticas más amplias.

³⁷ Vid. *Manifiesto* Conservador 2010, p. 113. Consulta realizada el 13 de mayo de 2017. <<http://www.general-election-2010.co.uk/2010-general-election-manifestos/Conservative-Party-Manifesto-2010.pdf>>

Vid. *Manifiesto* Laborista 2010, p. 68. Consulta realizada el 13 de mayo de 2017. <http://www.cpa.org.uk/cpa_documents/TheLabourPartyManifesto-2010.pdf>

de competencias hacia la UE. Hasta este momento, sin embargo, sólo el UKIP, liderado por Malcolm Pearson y Nigel Farage, mantenía una postura sin fisuras en contra de pertenecer a la Unión.

En esta etapa, los laboristas mostraron un amplio apoyo a un Reino Unido integrado en Europa y líder en el Mercado Común, mientras que los conservadores, que contaban con muchos más diputados euroescépticos, fueron partidarios de sostener la idea de consultar al pueblo británico acerca de los asuntos más importantes relacionados con la UE. En todo caso, lo que puso de relieve el debate durante estos años es que, la pertenencia del Reino Unido a la Unión descansaba sobre una mera justificación de ventajas económicas. La puesta en duda de estas ventajas, junto con el debate sobre una identidad nacional británica amenazada por la uniformidad europea, terminó por abocar a la sociedad del Reino Unido a una división en la que un referéndum se fue haciendo valer como la única vía de solución posible.

2. El Gobierno de Cameron y la promesa del referéndum (2010-2016)

La victoria de Cameron en las elecciones en 2010, en coalición con los liberal demócratas de Nick Clegg, significó un antes y un después en la democracia directa británica. Durante el mandato de Cameron, para el 2014 ya se habían realizado cuatro referendos, lo que significó una relevancia cuantitativa y cualitativa que nunca había tenido el Parlamento británico.

Tras formar Gobierno junto con los liberal demócratas, Cameron ya se comprometió a realizar un plebiscito sobre el sistema electoral –*2011 Alternative Vote Referéndum*– y una ley en 2011 que obliga a llevar a cabo un referéndum cuando se fueran a introducir cambios sustanciales en los tratados de la UE³⁸ –popularmente llamado *Referendum lock*–. De esta forma, salvo en contadas ocasiones, en virtud de este cuerpo legal, un tratado internacional no sería ratificado hasta que el Parlamento no lo apruebe y se someta a consulta a la ciudadanía.

A simple vista, este método parece constituir una herramienta para otorgar un mayor poder de decisión para el pueblo en detrimento de Westminster y un gran paso para la

³⁸ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., p.107.

democracia «semidirecta» británica. Sin embargo, se discute hasta qué punto podemos hablar de un replanteamiento político-constitucional de referéndum, si bien todas las ambiciosas propuestas de reforma política e institucional³⁹ estaban íntimamente ligadas a períodos de campaña electoral y el tema del referéndum, en la práctica, apenas vio modificado su estatus. A ojos de muchos, todas estas medidas supusieron, como dice Castellà, un «instrumento táctico» de confrontación partidista⁴⁰.

Desde el inicio del gobierno de Cameron, los diputados euroescépticos de su partido ejercieron fuertes presiones internas para la convocatoria de un referéndum sobre la salida de la UE. La verdadera gestación del referéndum sobre el *Brexit* tuvo lugar en 2013, cuando Cameron criticó públicamente, en el famoso *Bloomberg Speech*⁴¹, la evolución de la UE y mostró su ánimo de emprender la renegociación de los términos pertenencia del Reino Unido en la Unión seguida de la celebración de un referéndum sobre la permanencia en la Comunidad si ganaba las elecciones de 2015⁴².

Cameron fue insistentemente criticado por la oposición, que sostenía que el único motivo por el que anunciaba el referéndum era el de apaciguar las tensiones internas del Partido Conservador y que retrasaba su celebración hasta el año 2016 por mera estrategia electoral, y no por un verdadero interés democrático-constitucional. Ante estas críticas, el Primer Ministro, que no contaba con mayoría absoluta en el Parlamento, respondió que había observado una disminución en el apoyo de la sociedad británica a la UE, y que ese mismo año no era el momento adecuado para su celebración dado que «Europa iba a cambiar ante la crisis de la Eurozona y el Reino Unido iba a conformar el cambio», por eso era necesario esperar a que se hubiese materializado⁴³.

A lo largo de dicha legislatura, el Partido Conservador elaboró un borrador de *European Union (Referendum) Bill* donde ya se preveía la realización del plebiscito antes del año 2017, además de otras dos iniciativas parlamentarias fallidas –de 2013 y 2014– para elaborar un proyecto de ley regulador del referendo.

³⁹ Entre otras, se realizaron propuestas centradas en la Cámara de los Lores, el sistema electoral, la derogación de la *1998 Human Rights Act* o la elaboración de una Constitución escrita.

⁴⁰ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 306-309.

⁴¹ Vid. Discurso de David Cameron en Bloomberg. Consulta realizada el 21 de mayo de 2017. <<https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>>

⁴² SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., p. 111.

⁴³ *Ibid.*, p. 112.

En la campaña para las elecciones de 2015⁴⁴, el Partido Conservador puso mucho énfasis en la promesa de celebrar ese referéndum *in-out* antes del 2017. Todos los demás partidos también se pronunciaron acerca del posible referéndum: mientras que los laboristas defendieron la permanencia en una «UE reformada» y solicitaban sólo el referéndum en el caso de la asunción de nuevos poderes por parte de Bruselas, otros, como el SNP, se mostraron reacios a la celebración del referéndum.

El 7 de mayo, Cameron ganó con mayoría absoluta las elecciones generales y se reafirmaba a la cabeza del Gobierno⁴⁵. Podía, una vez lograda la victoria, haber prescindido de la convocatoria del referéndum. Así las cosas, ¿qué llevo realmente al Primer Ministro a proponer el referéndum sobre la pertenencia a la UE? Las razones podemos sintetizarlas en tres argumentos diferentes:

- 1) Apaciguar la división interna del Partido Conservador, dando satisfacción a la fuerte demanda hacia su realización por parte de una, cada vez más potente, ala euroescéptica del Partido Conservador, y arrancando concesiones suplementarias a la UE en materia de restricciones en las políticas sociales a los inmigrantes, soberanía, Eurozona y limitaciones al libre movimiento de personas.
- 2) La invocación del principio democrático, esto es, ofrecer al electorado la posibilidad de participar en decisiones de especial relevancia en asuntos constitucionales y satisfacer la voluntad de la ciudadanía británica de ser consultados al respecto. Como pusieron de relieve varios estudios independientes una gran mayoría del electorado, en torno a un 61%, apoyaba la realización de una consulta, mientras que sólo un 21% se mantenía reacia⁴⁶.
- 3) Por último, poner coto al crecimiento exponencial del UKIP, liderado por el polémico Farage y la fuerte polarización del electorado con su ideología antieuropea, como demostró su victoria en las elecciones al Parlamento Europeo, a costa de las expectativas del propio Partido Conservador.

En el fondo, en la sociedad británica latía un acuerdo general sobre la insatisfacción que

⁴⁴ Vid. *Manifiesto* Conservador 2015, pp. 72-73. Consulta realizada el 21 de mayo de 2017. <<https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifiesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf>>

⁴⁵ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 310-314.

⁴⁶ *Ibíd.*, p. 314.

se estaba produciendo en torno al proceso de integración europea. Y, al mismo tiempo, una división radical sobre la eventual posibilidad de abandonar la Unión.

El contexto europeo del momento –sobre todo, los sucesivos tratados que ampliaban las competencias de la UE y la crisis de los refugiados– se conjugaron para crear una gran dosis de visceralidad que afectó negativamente a un debate sosegado y racional sobre la UE.

3. Los partidos políticos y sus posturas ante el *Brexit*

Para comprender el rumbo del referéndum sobre la salida de la UE, es necesario analizar la postura que mantuvieron los principales partidos políticos durante la gestación y campaña del mismo, aunque es preciso tener en cuenta que, tratándose de una cuestión con sólo dos posibilidades, no todos los militantes fueron al unísono en cuanto a la postura oficial del partido.

Los conservadores (*Conservative Party*): Los *tories* quedaron fuertemente divididos. Por un lado, los más progresistas, como David Cameron y George Osborne, canciller de Hacienda, eran partidarios de que el Reino Unido permaneciese en la UE. Por otro, el ala más conservadora vio el referéndum como una oportunidad de recuperar la soberanía perdida de la nación. Los grandes nombres, aunque no demasiados, que apoyaron el *leave* fueron aquellos representantes del ala más conservadora. Entre otros, Boris Johnson, alcalde de Londres, Iain Duncan-Smith, secretario de Estado de Trabajo y Michael Gove, secretario de Estado de Justicia. La pérdida de soberanía y los temores de ser arrastrados dentro de un «superestado» eran los mayores miedos para los conservadores euroescépticos. La situación de «puertas abiertas» hacia las grandes oleadas migratorias también eran una preocupación, aunque en un grado mucho menor que lo era para el UKIP.

Los laboristas (*Labour Party*): Con la excepción de algunos miembros de la izquierda más pura, la posición oficial del Partido Laborista fue el *remain*, apoyando así el proyecto europeo británico. La elección de Jeremy Corbyn, uno de sus parlamentarios más izquierdistas, como líder del partido planteó dudas sobre la posición del partido en la UE. Corbyn y su núcleo de adeptos, causaron desconcierto en el partido por su tardanza en declarar abiertamente su postura de cara al *Brexit*. Dada su tendencia euroescéptica y la presión que suponía encontrarse en un partido mayoritariamente pro-

Europa, el líder apoyó el *remain* pero evidenció una significativa falta de implicación en la campaña del partido.

UKIP: Sólo hace falta detenerse en el nombre, *United Kingdom Independence Party*, para percatarse su fuerte rechazo hacia la permanencia, y es que el partido fue fundado en la década de los noventa precisamente con esa ambición, salir de la UE. Nigel Farage, cabeza visible del partido y gran defensor de políticas anti-inmigración, también se situaba en un fuerte desacuerdo con la renegociación de Cameron. Tras haber experimentado un *boom* en cuanto a popularidad, que les permitió ganar las elecciones al Parlamento Europeo, el partido se encontraba ante su oportunidad de oro para hacer realidad su objetivo. Si bien el partido está de acuerdo con la idea del libre comercio con Europa, cualquier paso hacia una integración política con el Continente significaría ir demasiado lejos.

Los nacionalistas escoceses (*Scottish National Party*): El SNP se posicionó claramente junto al *remain*, independientemente de que algunos nacionalistas votasen tácticamente para que el *Brexit* acelerase el camino hacia una Escocia independiente. El SNP permanecer independientemente de una renegociación. No obstante, su posicionamiento tenía mucho más de táctico y de diferenciación de una Inglaterra más pro-*Brexit*, alimentando el sueño de convertirse en un Estado miembro de la UE en una situación de independencia del Reino Unido.

Los liberal demócratas (*Liberal Democrats*): Se trata del partido con mayor predilección por el *remain* de Gran Bretaña. Su gran desventaja es que resultó maltrecho en las elecciones generales de 2015, pasando de ocupar 57 escaños y tener un papel en el Gobierno como socio de la coalición conservadora a tener sólo 8 representantes en el Parlamento. Hasta el nacimiento del UKIP y el SNP, los demócratas liberales ocupaban la tercera posición en la política británica. Los *Lib Dems*, como el SNP, aunque de una forma considerablemente más discreta, hicieron campaña a favor de la permanencia en la UE, independientemente de la renegociación del Primer Ministro.

Los partidos norirlandeses: La mayoría de los partidos hicieron campaña a favor de permanecer en la UE. Los partidos SDLP, Alliance y Sinn Fein pidieron el *remain* mientras que los unionistas del UUP, aunque aparentemente también lo hicieron, no confirmaron oficialmente su postura. Las excepciones las protagonizaron el DUP y los ultraderechistas del TUV, quienes se afirmaron en su postura de abandonar la Unión, a

la vez que defendieron el fracaso que supondría la renegociación con Europa para traer «un cambio fundamental para con las relaciones entre ambos».

Otros partidos: También dignos de mención, en su campaña a favor del *remain*, son el Green Party y los galeses del Plaid Cymru –el equivalente al SNP en Gales–. Mientras que el Respect Party destaca entre aquellos que defendieron el *leave*.

V. LOS TRÁMITES LEGALES Y POLÍTICOS PREVIOS AL REFERÉNDUM

1. El *European Union Referendum Act 2015*

La regulación específica del referéndum sobre la permanencia en la UE quedó plasmada en el *European Union Referendum Act 2015*⁴⁷.

El proyecto de ley fue presentado el 28 de mayo de 2015 ante el Parlamento por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores Phillip Hammond y, tras ser aprobado con varias enmiendas por una holgada mayoría⁴⁸ en las dos Cámaras, fue sancionado por la Reina el 17 de diciembre de ese mismo año.

La Ley fue estructurada en un bloque principal formado por catorce artículos, seguido por tres *schedules* o anexos. En ella queda regulada la pregunta formulada al electorado, los titulares del derecho de voto y la organización del referéndum. Los anexos están dedicados a aspectos como la campaña y los límites al gasto que los partidos pueden destinar a ella.

El *Act* no contiene ningún tipo de exigencia para el Gobierno actual, o uno futuro, para aplicar los resultados del referéndum, ni para decidir una eventual fecha en la que salir de la UE⁴⁹. En su lugar, este cuerpo legislativo regula un referéndum de tipo consultivo, que permite simplemente expresar su opinión al electorado que posteriormente influya al Ejecutivo en su toma de decisiones, en la línea de la conocida posición «constitucional» británica de la soberanía indiscutible de las decisiones del Parlamento.

Esto último ha quedado en entredicho pues a pesar de que sobre el papel el referéndum no es jurídicamente vinculante, hay muchos argumentos a favor de que los políticos están obligados a acatar el resultado de una manera u otra. Mientras los europeístas defendían que la última palabra la tenía siempre el Parlamento bajo un sistema de

⁴⁷ Vid. *European Union Referendum Act 2015*. Consulta realizada el 23 de mayo de 2017. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/pdfs/ukpga_20150036_en.pdf>

⁴⁸ En la segunda lectura del proyecto de ley, el 9 de junio, los diputados votaron por 544 a 53 a favor de celebrar el plebiscito con sólo la oposición de SNP.

⁴⁹ Vid. «Parliament should make final decision on whether to teave EU, barristers say». Consulta realizada el 26 de mayo de 2017. <<https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/11/brexit-parliament-should-make-ultimate-decision-on-whether-to-leave-eu-barristers-say>>

soberanía parlamentaria como el británico, los euroescépticos recordaban la intervención del secretario de Estado de Asuntos Exteriores durante uno de los debates sobre el proyecto de ley en la que declaró que: «La decisión sobre nuestra membresía debe ser tomada por el pueblo británico, no por los burócratas de *Whitehall*, ni por los eurócratas de Bruselas; ni siquiera por los ministros o parlamentarios del Gobierno en esta Cámara»⁵⁰. Del mismo modo, también aludieron al folleto que repartió el Gobierno casa por casa –que abordaremos más detenidamente en el epígrafe dedicado a la campaña del referéndum–, en un momento previo a la votación, que finalizaba literalmente: «Ésta es vuestra decisión. El Gobierno implementará lo que decidáis».

La celebración del referéndum, en virtud del artículo 1.2, debía tener lugar con anterioridad al 31 de diciembre de 2017. En ese mismo artículo se inhabilitaron expresamente las fechas de 5 de mayo de 2016 y de 4 de mayo de 2017, por estar previstas las elecciones a las Asambleas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte en la primera, y otras elecciones locales en la segunda.

Tanto la pregunta como las dos posibles respuestas que se propusieron al electorado quedaron recogidas en los apartados 4 y 5 del artículo primero. Hasta que la pregunta fue aprobada, fue objeto de una modificación a efectos clarificadores, puesto que se trató de evitar una respuesta meramente de afirmación/negación. Este asunto es digno de mención especial y entraré en más detalles en el epígrafe siguiente.

El derecho a voto lo ostentaron los ciudadanos mayores de edad que pudiesen votar en las elecciones parlamentarias, municipales y al Parlamento Europeo, los ciudadanos de Gibraltar que pueden votar al Parlamento Europeo y los ciudadanos de la *Commonwealth* y de Irlanda residentes en el Reino Unido. Se rechazaron enmiendas que pedían el voto a los mayores de dieciséis años o a los residentes en otros Estados de la UE.

La polémica saltó cuando el Gobierno pretendió flexibilizar sus potestades y las de las demás autoridades durante la *purdah* alegando que ésta era demasiado estricta impidiendo otorgar cualquier tipo de información durante la campaña.

⁵⁰ Vid. Debate sobre el *European Union Referendum Bill* en su segunda lectura en la Cámara de los Comunes el 9 de junio de 2015. Consulta realizada el 26 de mayo de 2017.
<<https://hansard.parliament.uk/Commons/2015-06-09/debates/1506093900001/EuropeanUnionReferendumBill#contribution-15060939000213>>

Otro de los puntos más polémicos lo protagonizó el rechazo de una enmienda a la Ley, iniciativa del SNP, en la que se exigía un resultado ganador por doble mayoría: una correspondiente a todo Reino Unido y otra a las diferentes naciones que lo integran⁵¹.

2. La renegociación de Cameron sobre la posición del Reino Unido en la Unión Europea

Cuando Cameron prometió al pueblo británico la celebración del referéndum, anunció también que no lo haría sin haber renegociado con Europa las condiciones de adhesión del Reino Unido a la UE.

Esta renegociación consistió en un conjunto de modificaciones, propuestas en enero de 2013, y sólo se llevó a cabo tras la reelección del primer ministro en las elecciones generales de 2015. Las propuestas, que se sumaban al cheque británico y a las cuatro derogaciones de leyes europeas ya vigentes en el Reino Unido, pretendían el reforzamiento del status especial del Reino Unido en la UE. Dichas propuestas fueron aprobadas por el presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, y por el resto de los líderes de los países pertenecientes a la UE en los días 18 y 19 de febrero de 2016⁵², quienes consideraron que eran «perfectamente compatibles» con los tratados. La única condición para la efectiva aplicación de las modificaciones fue la de que en el referéndum venciese el *remain*.

Cuando las medidas fueron aprobadas por los líderes europeos, Cameron y su Gobierno hicieron oficial su intención de hacer campaña por el *remain* en una «Unión Europea reformada», haciendo especial énfasis en el nuevo y privilegiado estatus que atesoraría el Reino Unido si finalmente permaneciese en la Unión. El paquete de negociaciones que pretendía el Gobierno británico se enmarcaban en cuatro grandes ámbitos⁵³:

⁵¹ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 319-321.

⁵² Vid. Conclusiones del *meeting* del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016. Consulta realizada el 27 mayo de 2017. <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2016/02/euco-conclusions_pdf>

⁵³ Vid. Carta de David Cameron al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk. Consulta realizada el 26 de mayo de 2017. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf>

Gobernanza económica: se deberían poner en marcha de mecanismos para asegurar la protección de los intereses de los países cuya moneda no es el Euro frente a los avances en la integración de la eurozona;

Competitividad: Cameron concluía que ya que el Reino Unido ha sido siempre «campeón» en hacer Europa más competitiva, agradecería a la Comisión un esfuerzo en apoyar el crecimiento económico reduciendo legislación innecesaria y tomando nuevas medidas económicas, lo que implicaría entre otras cosas recortar las cargas impositivas a las empresas;

Soberanía nacional: las medidas propuestas eximirían al Reino Unido del principio de una unión cada vez más estrecha de una manera formal, jurídicamente vinculante e irreversible, además de reforzar los Parlamentos nacionales frente al europeo, con las reformas que sean necesarias para implementarlas;

Y en cuanto a inmigración, Cameron se detuvo principalmente en el deber de afrontar los abusos del principio de libre circulación de personas y otorgar al Reino Unido un control sobre la migración procedente de la UE.

Estas propuestas, como ya se ha mencionado, fueron aceptadas tanto por Tusk como por los líderes nacionales aunque su implementación sólo se haría efectiva en virtud de la permanencia del Reino Unido en el referendo, que no estaba nada clara dada la fuerte división de la ciudadanía al respecto⁵⁴.

Con este panorama, Cameron creía tenerlo todo listo para salir indemne y reforzado de un referéndum arriesgado, que se iba a celebrar en un clima de fuerte división social y política de la ciudadanía. Como expresó Cameron en una declaración a la prensa el 20 de febrero de 2016, «nos estamos acercando a una de las mayores decisiones que nuestro país deberá tomar en nuestras vidas».

⁵⁴ MACHUCA SIGUERO, J. C., SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «*Brexit*: consecuencias jurídicas y empresariales del referéndum», *Diario La Ley*, nº 8784, Sección Tribuna, 16 de Junio de 2016, pp. 2-3.

VI. LA CONVOCATORIA Y ORGANIZACIÓN DEL REFERÉNDUM SOBRE EL *BREXIT*

Inmediatamente después de que las negociaciones con la UE llegasen a buen puerto, el Gobierno de Cameron decidió adelantar la celebración del referéndum, anunciándolo para el día 23 de junio de 2016. La propuesta fue presentada ante las dos Cámaras y se hizo oficial el 2 de marzo de ese año.

Los argumentos usados para justificar el adelantamiento de la fecha fueron la reducción del largo período de incertidumbre que estaba previsto y que no hacía ningún bien a los intereses del Ejecutivo dada la situación en ese momento; que la votación no coincidiera con la rotación de la presidencia semestral del Consejo del segundo semestre de 2017; y por último, que tampoco coincidiera con las elecciones en Francia, Holanda y Alemania previstas para el 2017⁵⁵.

1. La campaña y la pregunta del Referéndum

La pregunta del referéndum y sus posibles respuestas quedaron respectivamente enmarcadas en los artículos 1.4 y 1.5 del *European Union Referendum Act 2015*. Además de en inglés, las papeletas contaban con versión en gaélico. El Gobierno aceptó la modificación en la sintaxis de la pregunta propuesta por la Comisión Electoral⁵⁶, de tal manera que Cameron promovió una iniciativa para enmendar la Ley y que la cuestión final lanzada al pueblo británico se estipulase de la siguiente forma⁵⁷:

*«Should the United Kingdom remain a member of the European Union or
 leave the European Union?»*

⁵⁵ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., p. 318.

⁵⁶ La pregunta inicial («*Should the United Kingdom remain a member of the European Union?*» / «¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea?») fue modificada de tal forma que se evitase una respuesta de SI/NO, y simplemente tener que marcar una cruz en la casilla de la respuesta elegida.

⁵⁷ Vid. «EU referendum: Cameron accepts advice to change wording of question». Consulta realizada el 29 de mayo de 2017. <<https://www.theguardian.com/politics/2015/sep/01/eu-referendum-cameron-urged-to-change-wording-of-preferred-question>>

«¿Debería el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o salir de la Unión Europea?»

A continuación se otorgó al electorado la posibilidad de elegir –marcar la deseada con una cruz– entre dos diferentes respuestas ya establecidas:

- «*Remain a member of the European Union*» / «Permanecer como miembro de la Unión Europea»
- «*Leave the European Union*» / «Salir de la Unión Europea»

En febrero de 2016, momento previo a la campaña del referéndum, el Gobierno publicó un informe, exigido legalmente, titulado «*The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union*»⁵⁸, para dar cuenta a los ciudadanos de lo pactado en Bruselas y de la opinión que merecía dicho acuerdo al Gobierno británico. La Ley no sólo les obligaba a publicar dicho informe, sino que también era preceptivo otro más antes del comienzo de la campaña detallando los derechos y obligaciones que implicaba la pertenencia a la UE⁵⁹.

Durante la campaña se pudieron distinguir dos períodos consecutivos normalizados de forma diferente. Durante el primero, del 15 de abril al 26 de mayo, los *permitted participants* y las *designated organizations* registrados por la Comisión Electoral⁶⁰, mostraron públicamente sus argumentos a favor o en contra de permanecer en la UE. Éstos constituían las plataformas suprapartidistas oficiales para cada posición. Durante el segundo período, el conocido como *purdah*⁶¹, los funcionarios y altos cargos se les imponía la exigencia legal de mantener una opinión neutral de cara al electorado los veintiocho días previos al referéndum.

⁵⁸ Vid. «The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union». Consulta realizada el 29 de mayo de 2017.
<https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502291/54284_EU_Series_No1_Web_Accessible.pdf>

⁵⁹ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., p. 126.

⁶⁰ Vid. Arts. 105-107 PPERA.

⁶¹ Si bien en la cultura musulmana e hindú la *purdah* es una práctica consistente en ocultar a la mujer de aquellos hombres que no sean sus parientes directos, en la política británica se dice del período preelectoral formado por los veintiocho días previos a la votación, en los que las autoridades deben abstenerse de realizar ningún tipo de práctica que pueda favorecer a alguna de las partes o partidos políticos involucrados.

Mientras que la plataforma oficial a favor del *remain*, el movimiento *Stronger in Europe*, no tuvo ningún competidor, a favor del *leave* disputaron el puesto dos agrupaciones: *Vote Leave*, formada fundamentalmente por conservadores, además de laboristas y el único miembro del Parlamento de UKIP; y *Leave.EU*, más próximo al UKIP. Finalmente fueron los primeros los designados por la Comisión Electoral para ostentar la denominación oficial.

El panorama político se vio inmerso en un ejemplo de «campana del miedo» en la que la veracidad de los argumentos resultaba cuanto menos cuestionable⁶². El Partido Conservador, intensamente enfrentado, estaba liderado por un Gobierno muy a favor de la Unión Europea pero contemplaba cómo aproximadamente la mitad del partido se decantaba por abandonarla. De esta manera, el Gobierno apoyado en la campana por la permanencia por los laboristas –a pesar de la tímida participación de Corbyn en campana–, los liberal demócratas, los «verdes» y el SNP, entre otros, se enfrentó al proyecto antieuropeo de Farage y su UKIP, y las alas más extremistas de conservadores y laboristas.

La campana resultó ser un continuo cruce de acusaciones entre ambos bandos. El Gobierno hizo saltar la polémica al difundir un folleto informativo que fue entregado en todos y cada uno de los hogares del Reino Unido entre el 11 y el 13 de abril de 2016. El Gobierno lo tituló «Por qué el Gobierno cree que votar quedarse en la Unión Europea es la mejor decisión para el Reino Unido»⁶³. Se criticó la falta de imparcialidad del ejecutivo, así como en el coste de la reproducción y entrega de este panfleto, que se estimó en más de nueve millones de libras. Nigel Farage, arremetió duramente contra Cameron al entender esta decisión como una estafa⁶⁴. Incluso los conservadores más euroescépticos llegaron a acusar a Cameron de estar ante un «error de juicio». El sector euroescéptico también acusó a la Comisión Electoral de su falta de imparcialidad y le reprochó el no haber vetado el panfleto.

⁶² CRESPO ALCÁZAR, A., «Hacia el referéndum del 23 de junio: retórica y realidad en Reino Unido», *Cuadernos de Manuel Giménez Abad*, nº 11, Junio 2016, p. 168.

⁶³ Vid. Folleto informativo repartido por el Gobierno de Cameron. Consulta realizada el 28 de mayo de 2017. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/515068/why-the-government-believes-that-voting-to-remain-in-the-european-union-is-the-best-decision-for-the-uk.pdf>

⁶⁴ Vid. «EU referendum: Government to spend £9m on leaflets to every home». Consulta realizada el 25 de mayo de 2017. <<http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35980571>>

A la inversa, se acusó al bando euroescéptico de aportar cifras fraudulentas⁶⁵ así como de ocultar el tipo de relación política entre el Reino Unido y Europa tras el *Brexit*⁶⁶.

2. Garantías legalmente previstas

El PPERA, en su Parte I, introdujo la principal garantía para el correcto desarrollo del referéndum, mediante un procedimiento justo, equitativo y transparente. Se trata de la Comisión Electoral, una institución que, de la misma forma que en los períodos de elecciones, como ya hemos introducido anteriormente, también la Ley le otorga responsabilidades en los referéndums. Se trata de un organismo independiente nombrado por el Parlamento⁶⁷ que cuenta con potestades de investigación para cumplir con su tarea, que en virtud de la Ley, no es otra que asegurar la neutralidad del proceso referendario. Al frente de la Comisión se sitúa un *Chief Executive Officer* acompañado por nueve miembros más al margen de todo partido político.

La Comisión Electoral garantiza que el proceso referendario esté bajo control de una autoridad independiente para que la consulta no se someta a intereses partidistas asegurando el suministro de información neutral a los ciudadanos y controlando la información y el gasto realizado en campaña⁶⁸. El PPERA también limita, en virtud de su artículo 125, la propaganda de los gobiernos y autoridades durante la denominada *purdah*.

La regulación general de garantías establecida por el PPERA debe complementarse con regulaciones específicas aprobadas para cada caso particular. Por un lado se encuentra la *primary legislation* que regula la pregunta concreta, sometida a revisión por la Comisión⁶⁹ como medida de aseguramiento de una mejor inteligibilidad, y además, la fecha del referéndum y los plazos para realizar campaña y las personas que tienen

⁶⁵ La que más resonancia tuvo fue la aportación británica a los Presupuestos de la UE. Más adelante Farage reconoció que la cifra de 350 millones de libras que la UE tomaba semanalmente del Reino Unido «fue un error». Vid. «Nigel Farage: £350 million pledge to fund the NHS was 'a mistake'». Consulta realizada el 29 de mayo de 2017. <<http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/nigel-farage-350-million-pledge-to-fund-the-nhs-was-a-mistake/>>

⁶⁶ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 321-322.

⁶⁷ Vid. Art. 3 PPERA.

⁶⁸ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., p.115.

⁶⁹ Vid. Art. 104 PPERA.

derecho a voto en cada plebiscito. Por otro lado, el Gobierno debe aprobar las normas referidas a la administración y financiación del referéndum, es decir, aquellas que componen la *secondary legislation*.

En relación a la financiación durante la campaña electoral, en virtud del PPERA y el *European Union Referendum Act 2015*, la Comisión Electoral tenía la autoridad para designar y para autorizar la obtención de fondos de cada una de las dos plataformas oficiales. Ambas tenían acceso a becas por valor de hasta 600.000 libras esterlinas⁷⁰, así como anuncios en televisión y distribuciones de folletos gratuitos. Aunque fuera del período regulado para la campaña no rige limitación alguna⁷¹, el *Act* declaraba que no se permitía a las plataformas elevar el gasto total a más de 7 millones de libras. También se permitía a otras agrupaciones registradas participar en campaña, aunque su presupuesto se limitaba a un máximo de 700.000 libras. El gasto a los grupos y formaciones no registrados fue limitado por la Ley a 10.000 libras⁷².

El PPERA permite también a los partidos políticos proporcionar fondos. La distribución de esos fondos se estableció de una manera acorde a los resultados de las elecciones generales de 2015. De esta manera los importes máximos quedarían establecidos de la siguiente forma: el Partido Conservador, 7 millones de libras; los laboristas, 5 y medio; UKIP, 4 millones; liberal demócratas, 3 millones; y el SNP, 700.000 libras, misma cantidad que aquellos partidos que lograron menos del 5% de los votos en las elecciones⁷³. En comparación, las donaciones fueron considerablemente más elevadas en el lado del *leave* durante toda la campaña⁷⁴.

⁷⁰ Vid. Art. 110.2 PPERA.

⁷¹ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., p. 121.

⁷² Vid. Folleto en el que se recoge la regulación establecida del gasto permitido en campaña electoral para el referéndum por la Comisión Electoral. Consulta realizada el 16 de junio de 2017.
<http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0013/200371/Business-and-the-EU-Referendum.pdf>

⁷³ Vid. Schedule I, Art. 25.2 *European Union Referendum Act 2015*.

⁷⁴ SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», cit., p. 125.

VII. LOS RESULTADOS Y SUS EFECTOS JURÍDICO-CONSTITUCIONALES

La votación celebrada el 23 de junio de 2016 en todo el Reino Unido registró una participación del 72,2% de los votantes registrados, una cifra muy alta si la comparamos con el 66,1% de las elecciones generales de 2015. El *leave* se impuso con un ajustado 51,9% frente a un 48,1%. De esta forma, el pueblo británico, desestimando el acuerdo logrado por Cameron, decidió abandonar la UE.

El resultado fue muy dispar en el caso particular de cada nación. Mientras que en Inglaterra, venció el *leave* con un 53,4% frente a un 46,6% del *remain*, y en Gales con un 52,5% frente a un 47,5%; el *remain* se impuso en Escocia con un contundente 62% a 38% y en Irlanda del Norte con un 55,8% a 44,2%. En Gibraltar, aunque dada su baja población no resultase muy relevante –tan sólo se registraron 24.119 votos–, el *remain* ganó al *leave* con un 95,9% de los votos.

1. Los límites del referéndum como vía de participación política

Castellà considera que el referéndum es un instrumento ya consolidado en el Reino Unido para consultar al pueblo acerca de asuntos constitucionales, pero a su vez, al generar controversias significativas, no puede tomarse como una «panacea».

La opinión del cuerpo electoral sobre asuntos de especial relevancia, y sobre todo los vinculados a la Unión Europea, ha cobrado cada vez más importancia en la política británica. Sin embargo, el resultado del referéndum fue tan ajustado –tan sólo un 3,8% de diferencia entre el *leave* y el *remain*– que se ha cuestionado la institución, sobre todo en asuntos como éste, en el que la decisión de la ciudadanía afecta tajantemente no sólo a la población actual, sino que también a todas las generaciones futuras.

Un amplio sector popular disconforme con el resultado de la votación y el proceder del Gobierno reclamaba la aplicación de una regla según la cual si el voto de permanencia o retirada de la UE ganase con una mayoría inferior al 60%, siendo el quórum de participación inferior al 75%, debería producirse un segundo referéndum.

El Parlamento rechazó tal consideración a pesar de no haberse cumplido el doble quórum y de que la petición lograra más apoyos que cualquier otra realizada a través de la página del Parlamento con un total de 4.150.262 firmas⁷⁵ –son necesarias 100.000 firmas para que una petición sea sometida a debate en el Parlamento–. El Gobierno señaló la imposibilidad de celebrar una nueva consulta alegando que en las reglas del referendo no se preveía ninguna condición mínima de participación o cifra de apoyos necesarios para dar con un resultado definitivo.

Otra cuestión que ha generado debate es hasta qué punto es vinculante el referéndum en un sistema político como el británico. El «choque de legitimidades» producido entre la soberanía parlamentaria imperante y la voluntad de la ciudadanía podría generar cierta controversia ante la eventual posibilidad de Westminster de vetar la salida de la UE. Ante tal posibilidad, aunque el referéndum revistiese un carácter meramente consultivo, el Gobierno se comprometió a acatar la decisión incluso en contra de su propia voluntad⁷⁶.

2. De nuevo el cuestionamiento de la unidad del Reino Unido

Como es sabido, la mayoría de escoceses y norirlandeses votaron por permanecer en la UE. En el caso de Escocia, todo el proceso de la consulta dio pie a continuas discrepancias con Westminster. Primero, por la decisión de celebrar la votación el 23 de junio, cuestión que provocó el disgusto de los partidos escoceses al superponerse la campaña del referéndum con las elecciones a su Parlamento en el mes de mayo. Segundo, por el rechazo del Parlamento británico de la enmienda del SNP sobre la «doble mayoría», esto es que la mayoría por el *Brexit* se alcanzase tanto en el conjunto del país como en cada una de las cuatro naciones que lo integran.

La victoria del *Brexit* volvió a poner en primer plano la exigencia de un segundo referéndum por la independencia de Escocia⁷⁷, al considerar los nacionalistas escoceses

⁷⁵ Vid. Plataforma de la página del Parlamento para la recogida de firmas para la petición de un segundo referéndum. Consulta realizada el 15 de junio de 2017. <<https://petition.parliament.uk/petitions/131215>>

⁷⁶ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 324-325.

⁷⁷ En el referéndum sobre la independencia de Escocia de 2014, el pueblo escocés decidió permanecer en el Reino Unido. Consulta realizada el 3 de junio de 2017. <<http://www.bbc.com/news/events/scotland-decides/results>>

que se reforzaba su planteamiento de separarse del Reino Unido, pues su pertenencia los expulsaba de la Unión Europea en contra del deseo mayoritario de los escoceses.

Resultó natural, por tanto, que una de las principales promesas de Sturgeon y su SNP en las elecciones generales del 8 de junio de 2017 fuera la de repetir el referéndum de independencia, así como respetar, en todo caso, las competencias de Escocia en las negociaciones con Bruselas⁷⁸. Pero el mal resultado del SNP en las elecciones generales⁷⁹, ha hecho que la cuestión independentista escocesa pase a un segundo plano.

En cualquier caso, el *Brexit* ha puesto de relieve una interesante cuestión jurídica, sobre la posibilidad de que Escocia e Irlanda del Norte pudieran compatibilizar su permanencia en el Reino Unido y en la UE, en tanto que Inglaterra y Gales –partidarias del *leave*– salieran, respetando así el sentido del voto en cada territorio. La coartada la proporcionarían los precedentes de Dinamarca con Groenlandia o los del Reino Unido con las Islas del Canal y la Isla de Man, que no forman parte de la UE, aunque la situación de Escocia e Irlanda del Norte no es equiparable, por el carácter marginal de dichos precedentes, como razona Castellà.

Sí se ha discutido y acordado la aplicabilidad de la llamada Convención Sewel, en virtud de la cual se regulan las relaciones de Westminster con los diferentes parlamentos nacionales y que, según la modificación parcial del artículo 2 de la *Scotland Act 2016*⁸⁰, «normalmente, el Parlamento del Reino Unido no legislará con respecto a asuntos delegados sin el consentimiento del Parlamento escocés».

El Gobierno británico se ha comprometido a tener en cuenta los intereses de Escocia y demás naciones en dichas negociaciones⁸¹.

⁷⁸ Vid. *Manifiesto* del SNP 2017, p. 29. Consulta realizada el 3 de junio de 2017.
<https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/thesnp/pages/9544/attachments/original/1496320559/Manifiesto_06_01_17.pdf?1496320559>

⁷⁹ El SNP pasó de 56 a 35 escaños.

⁸⁰ Vid. *Scotland Act 2016*. Consulta realizada el 3 de junio de 2017.
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/11/pdfs/ukpga_20160011_en.pdf>

⁸¹ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 325-327.

3. El impacto inicial sobre el mapa parlamentario

El referéndum y su resultado, de una forma u otra, afectaron notablemente al posicionamiento de los partidos políticos y la mayoría sufrieron algún tipo de tensión en sus equilibrios internos y en su liderazgo.

El líder del Partido Laborista, Jeremy Corbyn, a pesar de ganar las primarias en septiembre de 2016 con una amplia mayoría, fue notablemente cuestionado como líder del grupo parlamentario.

El gran protagonista de la campaña por abandonar la UE, el UKIP, se replanteó su futuro. Tras la victoria del *leave* –objetivo capital del partido– y la dimisión de Farage, el partido, de la mano de su nuevo líder, Paul Nuttall, inició un proceso de agudización de sus planteamientos originales, junto con un claro agotamiento, reflejo de sus carencias organizativas y de las pugnas internas, más basadas en el personalismo que en una estrategia política clara.

En el lado conservador, la decisión del electorado desembocó en una situación de incertidumbre sobre el futuro del partido. Se dio por hecho que la fuerte división en la que estaba sumido el partido afectaría a la estabilidad del Gobierno y del grupo parlamentario. Por esta razón, Cameron asumió sus responsabilidades políticas y anunció su renuncia en el día siguiente a la votación. Le sustituyó Theresa May, ministra del Interior, quien, logrando el apoyo de miembros del Parlamento de una y otra postura, protagonizó la única candidatura oficial para guiar al partido en el proceso de retirada apostando por ejecutar el resultado del referéndum, entre un debilitado Corbyn y un desaparecido Farage.

May, quizá por haber tenido un papel discreto en la campaña, se benefició de un amplio apoyo provocando la retirada de la candidata Andrea Leadsom, y evitando de esta manera la celebración de primarias. Finalmente, la fecha de cambio de *premier* se anticipó y el Reino Unido recibió a su nueva Primera Ministra el 13 de julio de 2016⁸².

En cuanto al SNP, el resultado claramente favorable al *remain*, permitió abrigar esperanzas de un renovado impulso del nacionalismo escocés, proponiendo una salida particular para Escocia en un esperado segundo referéndum por la independencia.

⁸² CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., pp. 323-324.

4. La retirada del Reino Unido de la UE y consecuencias para el proceso de integración europea

El 23 de enero de 2017, el Tribunal Supremo británico falló en contra de las pretensiones del Gobierno May de una gestión unilateral del *Brexit*. La máxima autoridad judicial del país declaró que la invocación del artículo 50 TUE –en el que se regula la retirada de un Estado de la UE– y el inicio de las negociaciones para la salida de la Unión deben estar sujetas a la aprobación del Parlamento, y no realizarse mediante la exclusiva voluntad del Gobierno como pretendía la Primera Ministra.

En esta nueva tesitura, los laboristas declararon su no oposición al *Brexit*, pero exigieron «que los parlamentarios puedan influir en las negociaciones previstas para los dos próximos años»⁸³.

Cuando el *Act* que regulaba la notificación de retirada –*European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*⁸⁴– recibió el visto bueno por parte de las dos Cámaras, obtuvo el asentimiento real el 16 de marzo de 2017 y, automáticamente, le fue conferida a la Primera Ministra la facultad de notificar, en virtud del artículo 50 TUE⁸⁵, la intención del Reino Unido de retirarse de la UE.

El miércoles 28 de marzo de 2017, la *premier*, Theresa May, firmó la carta⁸⁶ que sería entregada al día siguiente al Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, mediante la que se invocó el «artículo 50» y se inició el proceso de retirada de la UE y de la EURATOM.

El «artículo 50», en su primer apartado, establece que «todo Estado miembro podrá decidir retirarse de la Unión de conformidad con sus propios requisitos constitucionales». De esta forma, el Tratado de Lisboa lo configura como un derecho unilateral de todos los Estados miembros sin el sometimiento a ningún tipo de

⁸³ Vid. «Nuevo varapalo a May: el Supremo británico obliga a votar el *Brexit* en el Parlamento». Consulta realizada el 6 de junio de 2017. <http://www.elconfidencial.com/mundo/2017-01-24/brexit-supremo-sentencia-may-tratado-de-lisboa-ue_1320695/>

⁸⁴ Vid. *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*. Consulta realizada el 6 de junio de 2017. <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/pdfs/ukpga_20170009_en.pdf>

⁸⁵ Vid. Artículo 50 TUE, pp. 31-32. Consulta realizada el 6 de junio de 2017. <http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_1&format=PDF>

⁸⁶ Vid. Carta de Theresa May al Presidente Tusk. Consulta realizada el 6 de junio de 2017. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf>

condición o requisito. No se trata de una «solicitud de retirada», sino de una «notificación de retirada». Una vez notificada la voluntad de retirarse, comienza un periodo de dos años de negociaciones para llegar a un acuerdo sobre las condiciones de salida.

La retirada debe ser negociada con el resto de Estados miembros restantes con arreglo al artículo 218.3 TFUE, en virtud del cual la Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, presentará recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.

Los términos del acuerdo deberán ser aprobados por el Consejo en nombre de la Unión, por una mayoría cualificada del 72% de los Estados miembros, representando así un 65% de la población y, además siendo precisa la aprobación por mayoría simple del Parlamento Europeo.

Si transcurriesen esos dos años sin haber llegado a un acuerdo, la UE y el Reino Unido podrán acordar una prórroga en el periodo de negociación. Pero, si no hay acuerdo en el periodo inicial y existe la oposición de un Estado miembro a prolongar el plazo, el Reino Unido pasaría automáticamente a ser considerado tercer país.

Un día después de la activación del *Brexit*, se llevó a cabo el primer impulso al borrador de la denominada *The Great Repeal Bill*⁸⁷ –Gran Ley de Derogación–. Este cuerpo legal recoge las propuestas del Gobierno para garantizar una adecuada transición legal una vez el Reino Unido abandone la Unión Europea. En él se detallan la derogación de la *European Communities Act 1972*; la forma en que la Ley europea se convertirá en Ley británica; y cómo se llevarán a cabo las correcciones precisas para asegurar el funcionamiento de las leyes cuando se haya abandonado la Unión Europea. Esta Ley no entrará en vigor hasta la fecha oficial de retirada de la Unión.

Desde este momento, ha existido cierto temor a que la retirada del Reino Unido pueda generar un «efecto contagio» que ponga en riesgo el proyecto de integración europea. La situación privilegiada que ha perseguido siempre el Reino Unido podría acarrear también que otros Estados reclamasen prerrogativas del mismo tipo y que, en

⁸⁷ Vid. Borrador de *The Great Repeal Bill*. Consulta realizada el 6 de junio de 2017. <<https://www.gov.uk/government/publications/the-great-repeal-bill-white-paper>>

consecuencia, el proceso de integración se viese afligido por una Europa a «varias velocidades».⁸⁸

Lo cierto es que el caso del Reino Unido ha inspirado un modelo a seguir entre los partidos de la extrema derecha, siempre envueltos en un cariz euroescéptico. Europa durante estos últimos años, y de una manera más aguda desde la segunda mitad de 2016, ha visto como estas figuras, entre las que destacan Marine Le Pen en Francia o Geert Wilders en los Países Bajos, mediante tácticas populistas infundían el euroescepticismo entre el electorado consumándose como segundas fuerzas nacionales.

5. Las negociaciones sobre la retirada del Reino Unido con un Gobierno en minoría

Con el ánimo de salir reforzada ante el fuerte cuestionamiento que otorgaba la nación a los doce objetivos del Gobierno en las negociaciones del *Brexit* –tachados de unilaterales e irreales–, el 18 de abril, Theresa May, desde el portal del número 10 de Downing Street, anunció la convocatoria a unas elecciones generales anticipadas para el 8 de junio de 2017⁸⁹, en las que aprovechando supuestamente la debilidad del laborismo, de los liberal demócratas y del UKIP, pretendía reforzar su posición y su mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes.

Llegado este punto, no quedaba otro remedio que posponer las negociaciones con Bruselas hasta que el electorado renovase el Parlamento británico y la Reina propusiera Primer Ministro.

En campaña, Corbyn resultó ser el candidato más popular y May, responsable de decisiones poco acertadas dado el momento en que se encontraba el Reino Unido⁹⁰, fue debilitándose. Finalmente, los comicios concluyeron con otra derrota para May y los conservadores, que vieron como, a pesar de haber ganado en número de diputados, perdían la mayoría absoluta en el Parlamento, dejando una nación «ingobernable» de cara a las negociaciones de retirada.

⁸⁸ CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», cit., p. 327.

⁸⁹ Vid. Anuncio del 18 de abril de 2017 de la convocatoria a elecciones generales. Consulta realizada el 9 de junio de 2017. <<http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-39627177/theresa-may-s-full-announcement-on-calling-snap-election>>

⁹⁰ Ejemplo de estas decisiones son los grandes recortes en seguridad, en plena oleada de terrorismo yihadista sobre el Reino Unido –atentados de 22 de marzo, 22 de mayo y 3 de junio–.

Tras esta derrota, la *premier* afronta en una situación mucho más debilitada que antes las negociaciones con una Unión Europea muy preparada y unida para encarar las conversaciones. La torpeza del *Conservative Party*, primero convocando y perdiendo el referéndum y después convocando y casi perdiendo unas elecciones generales, no ha podido ser mayor, y las incógnitas y desafíos que se abren y ciernen, respectivamente, sobre el Reino Unido, son numerosos.

VIII. EPÍLOGO

En el momento de escribir este epílogo –19 de junio de 2017– ha finalizado la primera de las reuniones formales para la formalización del *Brexit*, después de que la *premier* Theresa May activase el artículo 50 del TUE, el pasado 28 de marzo, con la notificación formal de expresar su deseo de iniciar el proceso de retirada del Reino Unido, dando por iniciado el proceso del *Brexit*.

Los derechos de los ciudadanos de la UE y el Reino Unido, a uno y otro lado del Canal, la frontera de Irlanda del Norte con Irlanda y el acuerdo financiero del «divorcio» han sido establecidas como prioridades de la negociación por Michel Barnier por parte de la UE y David Davis, secretario de Estado británico para la salida de Reino Unido de la Unión Europea. Un proceso que tendrá su resolución final el 29 de marzo de 2019, la fecha de salida.

El principio del fin de una relación de más de 40 años, que se remonta a 1973 con la adhesión del Reino Unido, y que se ha desarrollado entre notorios desencuentros y altibajos. Cuatro décadas de «ni contigo, ni sin ti» debido fundamentalmente a la persistencia británica en mantener un *statu quo* diferenciado, con la referencia llamativa del «cheque británico», el mantenimiento de la Libra o la negativa a aplicar determinadas normas jurídicas de la UE, sobrevolando siempre el miedo atávico a diluir la personalidad británica en un pastiche europeo.

Aunque es innegable la existencia de un amplio malestar de la población británica hacia Europa, haciéndola la gran culpable de los males del Reino Unido, como el crecimiento de la inmigración y de los refugiados, una crisis económica intermitente y el crecimiento de la desigualdad, han sido, sin embargo, los problemas internos de los partidos políticos los que han abocado al pueblo británico a tomar una decisión crucial que va a marcar el devenir del Reino Unido y de la propia UE en las próximas décadas.

¿Pudo imaginarse Cameron lo que se estaba desencadenando? Verdaderamente, pocos creen que la convocatoria del referéndum sobre el *Brexit* fuese por motivos puramente constitucionales y democráticos.

Más bien, el referéndum se llevó a cabo, por una maniobra del Gobierno en base a criterios de oportunismo político al servicio de sus propios intereses: aplacar al sector

más crítico de su propio partido, desactivar la iniciativa y las amenazas del UKIP y, en definitiva, lograr una sólida base para el resto de la legislatura.

La tibieza del líder laborista Corbyn, la oposición del sector euroescéptico del Partido Conservador, la agresiva campaña del UKIP no exenta de demagogia y falsedades por parte de Nigel Farage, la postura radical del ex alcalde conservador de Londres, Boris Johnson, pudieron finalmente con los esfuerzos de Cameron y la mayoría del Partido Conservador y de buena parte del Partido Laborista y de los nacionalistas escoceses.

Un ajustado 51,9 % a favor del *leave*, contra un 48,1% a favor del *remain*, marcó una división extrema del pueblo británico. Entre jóvenes y mayores, zonas urbanas o zonas rurales, entre territorios.

Un resultado y unos efectos que todavía están por evaluarse, pero que sin duda pueden ser imprevisibles, entre otras cosas por la falta de desarrollo y previsión del propio artículo 50 del TUE.

Así, por ejemplo, el acuerdo de retirada del Reino Unido debe alcanzarse en el plazo de 2 años –art. 50.3 TUE–, pero puede ser prorrogado, por acuerdo del Consejo Europeo, si bien este acuerdo debe adoptarse por unanimidad. Dadas las dificultades que surgirán al tenerse que abordar, prácticamente, todas las cuestiones de Derecho Comunitario, es previsible la prórroga, así como un periodo transitorio a partir de la fecha de su aprobación.

Pero si cualquiera de los Estados miembros votase negativamente a la prórroga, se produciría automáticamente el efecto previsto en el apartado 3 de dicho artículo 50, que «los Tratados UE dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la entrada en vigor del Acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación...». Si esta situación se produjera, el Reino Unido quedaría sin la protección de la normativa comunitaria en todo tipo de ámbitos, especialmente en el comercial y financiero.

A partir de ahora se debatirá sobre el futuro estatus comercial y las relaciones del Reino Unido con la Unión Europea. Aunque ninguna de ellas llegará a ser tan convincente como la actual, se contemplan diferentes alternativas, con mayor o menor grado de integración con la Unión:

- 1) El modelo noruego, que consistiría en adherirse al AELC⁹¹ y así tener la posibilidad de integrarse en el Espacio Económico Europeo. Así, el Reino Unido, sin formar parte de la UE, mantendría una posición cercana a ella pero con la obligación de cumplir prácticamente todos los actos unionistas que rigen el mercado interior, sin poder participar en su proceso de negociación y aprobación.
- 2) El modelo suizo, a diferencia del noruego, no aplicaría el Derecho de la UE en el Reino Unido, sino que se entamaría una red de acuerdos bilaterales de asociación sobre materias específicas como la libre circulación de personas. Este modelo otorgaría al Reino Unido una relación comercial preferente con la Unión pero su contenido dependería de la negociación individual de cada acuerdo.
- 3) El tercer modelo respondería a limitar las relaciones con la UE a las reglas de la OMC. Esto sucedería en caso de finalizar los dos años de negociaciones sin llegar a un acuerdo. Otorgaría al Reino Unido un mayor grado autonomía pero no se beneficiaría de ningún grado de preferencia respecto a otros socios comerciales de la UE⁹².

Además de las anteriores, también están siendo llevadas a estudio las posibilidades de negociar un acuerdo de libre comercio con la UE o una Unión Aduanera, como el caso de Turquía, sin acceso al mercado interior⁹³.

Por lo que hace a los efectos del referéndum en el marco jurídico constitucional británico, se ha producido una clara quiebra en el modelo de soberanía parlamentaria y de democracia representativa. La flexibilidad constitucional británica que hacía del referéndum un instrumento complementario de la democracia se ha deslizado hacia un modelo inédito de decisión popular vinculante, provocando una mutación constitucional de calado, aún salvando las formas de la preeminencia de las leyes del Parlamento. Una tesis planteada por un Cameron triunfalista que garantizó que el Gobierno acataría la decisión del pueblo, fuese la que fuese. De igual manera que el Parlamento, se vio en la

⁹¹ Acuerdo Europeo de Libre Comercio (EFTA en inglés) del que actualmente forman parte Noruega, Islandia, Liechtenstein y Suiza.

⁹² MACHUCA SIGUERO, J. C., SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «*Brexit*: consecuencias jurídicas y empresariales del referéndum», *Diario La Ley*, nº 8784, Sección Tribuna, 16 de Junio de 2016.

⁹³ MANGAS MARTÍN, A., *Un desastre histórico. El Reino Unido vota abandonar la Unión Europea*, Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación, Universidad Complutense de Madrid, 2016, pp. 2-3.

necesidad de cumplir con la voluntad del pueblo, no oponiendo resistencia durante los debates sobre el «artículo 50».

Sobre este punto se discute si, a tenor del resultado del referéndum, debería haberse contemplado el establecimiento de mayorías reforzadas para futuras decisiones de tanta trascendencia como ésta.

Si bien la regulación de esta consulta tuvo sus virtudes –estar dotado de sólidas garantías como el establecimiento de la Comisión Electoral o la fijación de límites al gasto efectuado en campaña–, el hecho de dejar una decisión de carácter histórico al albur de una «mayoría simple», se ha mostrado como una debilidad trágica de este proceso, más aún en un Estado tan heterogéneo como el Reino Unido. En este sentido, podemos señalar los antecedentes, en determinados *Länder* alemanes, de la exigencia de obtener, en referéndum de reforma constitucional, el voto afirmativo de dos tercios del electorado. Otro caso paradigmático es el de Quebec. Tras ser los secesionistas derrotados en el Referéndum sobre la soberanía de Quebec por un estrechísimo 50,58% a 49,42%, la Corte Suprema de Canadá exigió, para eventuales referéndums semejantes, «una clara expresión de una clara mayoría de la población de esa provincia»⁹⁴.

A la luz de su resultado, no queda claro si la celebración de este referéndum mejoró la calidad de la democracia. Como afirmó, el líder liberal demócrata y gran defensor de la Unión Europea, Nick Clegg: «nunca más debemos permitir que los intereses nacionales se vean secuestrados por querellas internas de partido». A juicio de cierta doctrina, se ha hecho un uso frívolo e incoherente de la democracia directa.

Para los más europeístas, este desacierto de Cameron conlleva el sacrificio del futuro de las generaciones más jóvenes a costa de los intereses cortoplacistas de las más longevas⁹⁵ y una gran incertidumbre acerca de lo que deparará en un futuro no muy lejano a la cuestión de la unidad del Reino, cuando Escocia e Irlanda del Norte fueron fuertes partidarios por el *remain*. Es por ello que muchos autores como Mangas Martín, se refieren a este acontecimiento como «un desastre histórico» sin marcha atrás.

⁹⁴ GARRIDO LÓPEZ, C., «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada», en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017 (en prensa). Se maneja fotocopia del original proporcionada por el autor.

⁹⁵ Según un estudio de Lord Ashcroft, el 73% del electorado entre 18 y 24 años votó permanecer en la UE, mientras que de los votantes de más de 65 años, tan sólo el 40% lo hizo. Vid. Estudio demográfico de la votación del referéndum. Consulta realizada el 18 de junio de 2017.
<http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>

Como colofón, las recientes elecciones parlamentarias del pasado 8 de junio de 2017 resultaron ser nefastas para May y los conservadores. Una vez más, la *premier*, por exclusivas razones de política interna, adelantó las elecciones generales, en las que ha perdido la mayoría absoluta que había obtenido Cameron en 2015, dejando de esta forma un Parlamento «colgado» e imposible de gobernar si no lo es pactando con otras formaciones, en un momento clave y decisivo para el inicio de las negociaciones con la Unión Europea. Así las cosas, Theresa May, se ha visto obligada a establecer un Gobierno en minoría pactando con los derechistas irlandeses del DUP un acuerdo de mínimos y sin aclarar si optará por un *hard* o un *soft Brexit*⁹⁶.

En esta situación, es muy probable que la *premier* británica sea incapaz de tomar decisiones complicadas sin el apoyo de su Parlamento, lo que aumenta la posibilidad de que no se llegue a ningún acuerdo.

⁹⁶ El «*hard Brexit*» implicaría la salida de la UE sin el establecimiento de acuerdo alguno, mientras que el «*soft Brexit*» situaría al Reino Unido en una posición externa, pero más cercana a la Unión, mediante determinados vínculos comerciales y políticos.

IX. REFERENCIAS

1. Bibliografía

- CASTELLÀ ANDREU, J. M., «El Referéndum sobre el *Brexit*: Una historia inacabada», *Revista de Derecho Político (UNED)*, nº 97, 2016, pp. 299-333.
- COOK, C., FRANCIS, M., *The first European elections: A handbook and guide*, Macmillan Press, Londres, 1979.
- CRESPO ALCÁZAR, A., «Hacia el referéndum del 23 de junio: retórica y realidad en Reino Unido», *Cuadernos de Manuel Giménez Abad*, nº 11, Junio 2016, pp. 166-170.
- CRUZ VILLALÓN, P., «El referéndum consultivo como modelo de racionalización», *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, Núm. 13, Enero - Febrero 1980, pp. 145-168.
- FISHER, J., *Political Parties, Elections and Referendums Act 2000*, Universidad Brunel, Londres, 2001.
- GARRIDO LÓPEZ, C., «El debate sobre los riesgos y los límites de los referéndums en perspectiva comparada», en GARRIDO LÓPEZ, C. y SÁENZ ROYO, E. (coords.), *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2017 (en prensa). Se maneja fotocopia del original.
- GAY, O., FOSTER, D., *Thresholds in Referendums*, Biblioteca de la Cámara de los Comunes, Londres, 2010.
- HOUSE OF LORDS, *Referendums in the United Kingdom*, Comité Selecto sobre la Constitución, 12º Informe de la Sesión 2009-10.
- MACHUCA SIGUERO, J. C., SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «*Brexit*: consecuencias jurídicas y empresariales del referéndum», *Diario La Ley*, nº 8784, Sección Tribuna, 16 de Junio de 2016.
- MANGAS MARTÍN, A., *Un desastre histórico. El Reino Unido vota abandonar la Unión Europea*, Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación, Universidad Complutense de Madrid, 2016.

PUISSOCHET, J. P., «L'adhésion du Royaume-Uni, du Danemark, de l'Irlande et de la Norvège aux Communautés européennes», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 17, nº 1, 1971, pp. 932-960

RODRÍGUEZ COBOS, E. M., «Evolución política, social y económica del Reino Unido e Irlanda desde 1945. Su presencia en la Comunidad Europea», *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, Noviembre 2009.

SÁNCHEZ FERRO, S., «El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referéndum de Escocia y al referéndum de permanencia en la UE», en BIGLINO CAMPOS, P. (coord^a.), *Partidos políticos y mediación de la democracia directa*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2016, pp. 101-132.

SÁNCHEZ GONZÁLEZ, S., «El futuro referéndum en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre el Tratado que establece una Constitución para Europa», en *Teoría y realidad constitucional*, nº 15, 2005, pp. 385-389.

TEODORCZUK, T., *Ultimate Vindication: The spectator and Europe 1966-79*, Bruges Group Papers, 2009.

WILLIAMSON, A., «The case for Brexit: lessons from the 1960s and 1970s», *History & Policy*, 2015.

2. Normativa consultada

Comunitaria

Tratado de la Unión Europea, art. 50. Versión consolidada. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, art. 218.3. Versión consolidada. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2010.

Española

Constitución española, arts. 92, 167.3 y 168.3. Texto Consolidado. «BOE» núm. 311, 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum. Texto consolidado. «BOE» núm. 20, 23 de enero de 1980.

Británica

Referendum Act 1975 (c.33). Parlamento del Reino Unido, 8 de mayo de 1975.

Political Parties, Elections and Referendum Act 2000 (c.41). Parlamento del Reino Unido, 30 de noviembre de 2000.

European Union Referendum Act 2015 (c.36). Parlamento del Reino Unido, 17 de diciembre de 2015.

Scotland Act 2016 (c.11). Parlamento del Reino Unido, 23 de marzo de 2016.

European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 (c.9). Parlamento del Reino Unido, 16 de marzo de 2017.

3. Otra documentación

Manifiesto del Partido Conservador. Años 2010 y 2015.

Manifiesto del Partido Laborista. Año 2010.

Manifiesto del Partido Nacional Escocés. Año 2017.

Folleto del Gobierno laborista para el referéndum de 1975.

Debate sobre el *European Union Referendum Bill* en su segunda lectura en la Cámara de los Comunes el 9 de junio de 2015. Parlamento del Reino Unido, 2015.

Conclusiones del *meeting* del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016. Consejo Europeo, 2016.

Carta de David Cameron a Donald Tusk de 10 de noviembre de 2015 sobre las nuevas condiciones de permanencia del Reino Unido en la Unión Europea.

Informe del Gobierno de 22 de febrero de 2016: «The best of both worlds: the United Kingdom's special status in a reformed European Union»

Folleto informativo de Cameron para el referéndum de 2016: «Why the Government believes that voting to remain in the European Union is the best decision for the UK».

Folleto en el que se recoge la regulación establecida del gasto permitido en campaña electoral para el referéndum por la Comisión Electoral.

Carta de Theresa May a Donald Tusk de 29 de marzo de 2017 notificando la activación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

