

## Homenajes & congresos

Las democracias contemporáneas han normalizado e incorporado a sus estructuras institucionales la figura del referéndum. En algunas, su regulación es restrictiva y su utilización resulta escasa. En otras, en cambio, la regulación del referéndum es generosa, incluye diversas modalidades y sujetos legitimados para instarlas y su uso ha crecido en los últimos años en todos los niveles de gobierno. En este libro, resultado del Proyecto de Investigación DER2016-75406-R, se analizan la regulación y la práctica del referéndum y de su iniciativa en este segundo grupo de países que, debido a sus garantías y a su experiencia en democracia directa, constituyen modelos de referencia en el Derecho Comparado.

La primera parte de la obra contiene una decena de minuciosos estudios sobre la regulación de las modalidades de referéndum y su rendimiento en los EE.UU., los *Länder* alemanes, Suiza, Irlanda, Reino Unido, Italia, Francia y las democracias de América Latina. En la segunda parte del libro se abordan en perspectiva comparada los referéndums en las unidades subestatales de los Estados federales, la iniciativa ciudadana vinculada al referéndum, el difícil acomodo de ciertos referéndums a las normas y obligaciones internacionales y los riesgos para los derechos de las minorías que la practica referendaria suscita.

Homenajes  
& congresos



Directores

EVA SÁENZ ROYO  
CARLOS GARRIDO LÓPEZ



# EL REFERÉNDUM Y SU INICIATIVA EN EL DERECHO COMPARADO



tirant  
lo blanch

Directores  
EVA SÁENZ ROYO  
CARLOS GARRIDO LÓPEZ

EL REFERÉNDUM Y SU INICIATIVA EN EL  
DERECHO COMPARADO



tirant  
lo blanch  
Homenajes  
& congresos



## ACCEDA GRATIS a la Lectura en la Nube

- [+] Siga estas instrucciones para poder visualizar el libro en la Nube de la Lectura
- [+] Diríjase a la página web de la editorial <https://editorial.tirant.com/es/mispromociones>
- [+] En la web vaya a *Mi cuenta*
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Tras registrarse vaya a *Mi cuenta* y una vez identificado seleccione *Mis promociones* e inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

CÓDIGO PROMOCIONAL



RASQUE PARA VISUALIZAR

La visualización del libro en **NUBE DE LECTURA** excluye los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado

No se admitirá la devolución de este libro si el código promocional ha sido manipulado



**EL REFERÉNDUM Y SU INICIATIVA  
EN EL DERECHO COMPARADO**

## COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

**MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**

*Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia*

**ANA CAÑIZARES LASO**

*Catedrática de Derecho Civil de la Universidad de Málaga*

**JORGE A. CERDIO HERRÁN**

*Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México*

**JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**

*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y miembro de El Colegio Nacional*

**EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT**

*Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*

**OWEN FISS**

*Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)*

**JOSÉ ANTONIO GARCÍA-CRUCES GONZÁLEZ**

*Catedrático de Derecho Mercantil de la UNED*

**LUIS LÓPEZ GUERRA**

*Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid*

**ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**

*Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla*

**MARTA LORENTE SARIÑENA**

*Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*

**JAVIER DE LUCAS MARTÍN**

*Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia*

**VÍCTOR MORENO CATENA**

*Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid*

**FRANCISCO MUÑOZ CONDE**

*Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*

**ANGELIKA NUSSBERGER**

*Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)*

**HÉCTOR OLASOLO ALONSO**

*Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)*

**LUCIANO PAREJO ALFONSO**

*Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid*

**TOMÁS SALA FRANCO**

*Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia*

**IGNACIO SANCHO GARGALLO**

*Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España*

**TOMÁS S. VIVES ANTÓN**

*Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia*

**RUTH ZIMMERLING**

*Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)*

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

[www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales](http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales)

# EL REFERÉNDUM Y SU INICIATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

Directores:

**EVA SÁENZ ROYO**  
**CARLOS GARRIDO LÓPEZ**



**tirant lo blanch**

Valencia, 2020

Copyright © 2020

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito de los autores y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch publicará la pertinente corrección en la página web [www.tirant.com](http://www.tirant.com).

Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2016-75406-R sobre “Modelos de derecho comparado para una nueva regulación del referéndum y la iniciativa popular en España”, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad (investigadores principales: Eva Sáenz Royo y Carlos Garrido López), y en las actividades del Grupo de Investigación de Referencia “Nuevas vías de participación política en democracias avanzadas”, financiado por el Gobierno de Aragón y cofinanciado con Feder 2014-2020 “Construyendo Europa desde Aragón”.

© Eva Sáenz Royo  
Carlos Garrido López

© TIRANT LO BLANCH  
EDITA: TIRANT LO BLANCH  
C/ Artes Gráficas, 14 - 46010 - Valencia  
TELEF.: 96/361 00 48 - 50  
FAX: 96/369 41 51  
Email: [tlb@tirant.com](mailto:tlb@tirant.com)  
[www.tirant.com](http://www.tirant.com)  
Librería virtual: [www.tirant.es](http://www.tirant.es)  
DEPÓSITO LEGAL: V-  
ISBN: 978-84-1336-346-2  
IMPRIME:  
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: [atencioncliente@tirant.com](mailto:atencioncliente@tirant.com). En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en [www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa](http://www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa) nuestro procedimiento de quejas.

Responsabilidad Social Corporativa: <http://www.tirant.net/Docs/RSCTirant.pdf>

# Índice

|                                       |    |
|---------------------------------------|----|
| <i>Presentación</i> .....             | 15 |
| EVA SÁENZ ROYO Y CARLOS GARRIDO LÓPEZ |    |

## *Primera parte*

### **REGULACIÓN Y PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM Y DE SU INICIATIVA EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS**

#### **LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS ESTADOS UNIDOS**

G. ALAN TARR

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 21 |
| 2. LA DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL Y EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES.....       | 22 |
| 3. LAS FORMAS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LOS ESTADOS NORTEAMERICANOS.....                          | 26 |
| 3.1. La revocatoria de mandato de funcionarios electos.....                                      | 26 |
| 3.2. El referéndum.....  | 30 |
| 3.3. La iniciativa .....   | 32 |
| 4. EL MARCO LEGAL DE LA DEMOCRACIA DIRECTA.....  | 35 |
| 4.1. El referéndum.....  | 36 |
| 4.2. La iniciativa popular.....  | 37 |
| 5. ¿CUÁLES HAN SIDO LOS EFECTOS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA?  | 44 |
| 5.1. ¿Empodera la democracia directa a los ciudadanos o a los grupos de interés especiales?..... | 44 |
| 5.2. ¿Toman los ciudadanos decisiones informadas sobre las medidas sometidas a votación? .....   | 46 |
| 5.3. ¿Toman los ciudadanos buenas decisiones?.....   | 47 |
| 5.4. ¿Pone en peligro la democracia directa los derechos de las minorías?.....                   | 48 |
| 5.5. ¿Aumenta la democracia directa la participación de los ciudadanos en el gobierno? .....     | 49 |
| 5. CONCLUSIONES.....   | 50 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA.....   | 51 |

#### **MODALIDADES Y PRÁCTICAS POLÍTICAS RELACIONADAS CON LOS REFERÉNDUMS EN IRLANDA**

GAVIN BARRETT

|  |    |
|--|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 55 |
| 2. EL FENÓMENO DE LA EXTENSIÓN DEL REFERÉNDUM, ES DECIR, EL AUMENTO GRADUAL DEL USO DE LOS REFERÉNDUMS EN IRLANDA..... | 56 |

|   |    |
|---|----|
| 3. EL FENÓMENO SIMULTÁNEO DEL USO DE LOS REFERÉNDUMS PARA “DESREFERENDUMIZAR” VARIAS CUESTIONES POLÍTICAS..         | 60 |
| 4. EL CONTINUO DESAFÍO QUE SUPONE REGULAR EL USO DE GRANDES CANTIDADES DE DINERO EN LOS REFERÉNDUMS IRLANDESES..... | 62 |
| 5. LA NECESIDAD DE ASEGURAR EL EQUILIBRIO EN LOS MEDIOS DE DIFUSIÓN EN LAS CAMPAÑAS DE REFERÉNDUM.....              | 72 |
| 6. HACER FRENTE A LOS DESAFÍOS QUE PLANTEA EL AUJE DE INTERNET PARA LAS CAMPAÑAS DE REFERÉNDUM.....                 | 73 |
| 7. EL IMPACTO DE LAS ASAMBLEAS DE CIUDADANOS EN EL USO DE LOS REFERÉNDUMS EN IRLANDA.....                           | 75 |

### **EL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA POLÍTICO DE SUIZA**

EDUARDO JAVIER RUIZ VIEYTEZ

|  |     |
|--|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 81  |
| 2. EL SISTEMA POLÍTICO SUIZO Y LA DEMOCRACIA SEMIDIRECTA..                     | 82  |
| 2.1. La singularidad suiza .....   | 82  |
| 2.2. Democracia de referéndum y sistema político suizo .....                   | 83  |
| 3. LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM COMO INSTRUMENTO DE LA DEMOCRACIA DIRECTA..... | 85  |
| 4. LA PRÁCTICA DEL REFERÉNDUM EN SUIZA Y SUS DESAFÍOS ACTUALES .....           | 90  |
| 4.1. Práctica del referéndum y desafíos políticos.....                         | 90  |
| 4.2. Práctica del referéndum y desafíos jurídicos .....                        | 95  |
| 5. CONCLUSIONES.....   | 100 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA.....   | 101 |

### **PRAXIS Y REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM EN EL REINO UNIDO**

ESTHER SEIJAS VILLADANGOS

|   |     |
|---|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....   | 105 |
| 2. APROXIMACIÓN DESDE LA NORMALIDAD: LOS REFERÉNDUMS Y SUS PREGUNTAS EN GRAN BRETAÑA .....  | 106 |
| 3. APROXIMACIÓN DESDE LA NORMATIVIDAD: LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM.....  | 121 |
| 3.1. Tipos o modalidades de referéndum previstos.....   | 124 |
| 3.2. Funcionalidad que desempeña el referéndum en el sistema político y, en particular, en relación con la democracia representativa..... | 127 |
| 3.3. Sujetos legitimados para instar su convocatoria. Legitimación pasiva   | 130 |
| 3.4. Requisitos de la iniciativa .....  | 131 |
| 3.5. Formulación de la pregunta .....   | 134 |
| 3.6. Materias excluidas de referéndum .....   | 136 |

|  |     |
|--|-----|
| 3.7. Autoridades encargadas de velar por la neutralidad e imparcialidad .....  | 137 |
| 3.8. Papel de los partidos y de los medios de comunicación en campaña .....  | 138 |
| 3.9. Quórum de participación exigido en su caso para la validez del resultado .....  | 138 |
| 3.10. Mayorías cualificadas, en su caso requeridas, para considerar vinculante el resultado .....  | 139 |
| 4. UN PUNTO Y APARTE: DEL “HIGHLY LIKELY” REFERÉNDUM A PARTIR DEL REFERÉNDUM DE ESCOCIA DE 2014 AL “SISYPHUS´ STONE” REFERÉNDUM DEL BREXIT DE 2016 ..... | 140 |
| 5. REFLEXIÓN FINAL .....   | 144 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA .....  | 145 |

## EL REFERÉNDUM DE INICIATIVA POPULAR EN LOS LÄNDER ALEMANES

SONSOLES ARIAS GUEDÓN

|   |     |
|---|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....   | 149 |
| 2. TIPOS O MODALIDADES DE REFERÉNDUM PREVISTOS. QUÓRUM DE PARTICIPACIÓN EXIGIDO EN SU CASO PARA LA VALIDEZ DEL RESULTADO Y MAYORÍAS CUALIFICADAS REQUERIDAS ..... | 153 |
| 2.1. Participación directa en la elaboración de leyes ( <i>Volsgesetzgebung</i> )...  | 154 |
| 2.2. Reforma constitucional .....   | 157 |
| 2.3. Disolución del Parlamento .....  | 158 |
| 2.4. El denominado llamamiento al pueblo ( <i>Appell an das Volk</i> ) .....  | 159 |
| 2.5. El referéndum para una posible separación de los <i>Länder</i> de la Federación .....  | 159 |
| 3. EL CONTROL DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA <i>EX ANTE</i> .....   | 160 |
| 4. EL CONTROL <i>EX POST</i> : EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES CONSTITUCIONALES DE LOS <i>LÄNDER</i> .....   | 162 |
| 5. FUNCIONALIDAD QUE DESEMPEÑA EL REFERÉNDUM EN EL SISTEMA POLÍTICO Y, EN PARTICULAR, EN RELACIÓN CON LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA .....                          | 164 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA .....   | 166 |

## EL REFERÉNDUM Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ITALIANO, ENTRE EXPERIENCIAS CONSOLIDADAS Y LA BÚSQUEDA DE NUEVOS EQUILIBRIOS: REGULACIÓN, APLICACIÓN PRÁCTICA Y PERSPECTIVAS DE REFORMA

PIETRO MASALA

|  |     |
|--|-----|
| 1. LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA EN LA CONSTITUCIÓN ITALIANA DE 1948, ENTRE LA APERTURA Y LA PRUDENCIA: UNA VISIÓN DE CONJUNTO ..... | 168 |
|--|-----|

|   |     |
|---|-----|
| 2. EL REFERÉNDUM DEROGATORIO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 75 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA.....  | 172 |
| 2.1. Disciplina constitucional y fuentes de regulación detallada.....   | 172 |
| 2.2. Las “modalidades de aplicación” especificadas en la Ley 352/1970   | 175 |
| 2.3. Los requisitos de admisibilidad y los efectos del referéndum según la jurisprudencia constitucional .....  | 180 |
| 2.4. Aplicación práctica y aspectos problemáticos: las cambiantes vicisitudes de la institución y las críticas a la jurisprudencia constitucional en materia de admisibilidad.....  | 189 |
| 3. EL REFERÉNDUM CONSTITUCIONAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 138 DE LA CONSTITUCIÓN ITALIANA.....  | 198 |
| 3.1. Disciplina constitucional y aplicación legislativa: un referéndum “de oposición” como garantía de las minorías. ....   | 198 |
| 3.2. Aplicación práctica y aspectos problemáticos: el uso impropio como referéndum “de confirmación” y la heterogeneidad de las cuestiones planteadas a los votantes .....  | 202 |
| 4. LAS PROPUESTAS DE REFORMA MÁS RECIENTES DE LAS INSTITUCIONES DE DEMOCRACIA DIRECTA: LAS INNOVACIONES PREVISTAS EN LA REVISIÓN CONSTITUCIONAL FALLIDA DE 2016 Y EL NUEVO PROYECTO SOBRE EL “REFERÉNDUM PROPOSITIVO” ..... | 211 |
| 5. LA “CALLE” Y EL “PALACIO” EN BUSCA DE NUEVOS EQUILIBRIOS: ¿MANTENIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS EXISTENTES O SALTO HACIA UN NUEVO MODELO DE DEMOCRACIA Y DE DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS? .....                     | 217 |
| 6. BIBLIOGRAFÍA.....  | 224 |

## **LOS REFERÉNDUMS Y LA INICIATIVA REFORZADA EN LOS NUEVOS ESTATUTOS REGIONALES ITALIANOS**

NELIANA RODEAN

|   |     |
|---|-----|
| 1. LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO VALOR O PRINCIPIO EN LOS ESTATUTOS DE “SEGUNDA GENERACIÓN” .....         | 227 |
| 1.1. La competencia del Estatuto Regional.....  | 229 |
| 1.2. La particularidad de los Estatutos especiales .....  | 231 |
| 2. EL PANORAMA DEL REFERÉNDUM REGIONAL.....   | 233 |
| 2.1. El referéndum estatutario .....  | 233 |
| 2.2. El referéndum abrogativo .....   | 236 |
| 2.2.1. El referéndum legislativo .....  | 236 |
| 2.2.2. El referéndum sobre regulaciones y actos administrativos regionales .....                          | 253 |
| 2.3. El referéndum consultivo.....  | 256 |
| 2.4. El carácter obligatorio del referéndum regional en virtud del artículo 133.2 de la Constitución..... | 258 |

|  |     |
|--|-----|
| Índice   | 11  |
| 3. LA EFECTIVIDAD DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM PROPOSITIVO..... | 259 |
| 3.1. El referéndum propositivo (aprobativo) en las Regiones ordinarias.....            | 260 |
| 3.2. El referéndum propositivo en las Regiones especiales.....                         | 264 |
| 4. A MODO DE CONCLUSIONES: ¿MODELO REGIONAL PARA SER REPLICADO A NIVEL NACIONAL? ..... | 269 |
| 5. BIBLIOGRAFÍA.....   | 270 |

**EL REFERÉNDUM DEL ART. 11, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FRANCESA: UNA CARRERA DE OBSTÁCULOS**

PALOMA REQUEJO RODRÍGUEZ

|  |     |
|--|-----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....  | 275 |
| 2. MODALIDADES DE REFERÉNDUM EN LA CONSTITUCIÓN FRANCESA.....  | 277 |
| 3. CONTEXTUALIZACIÓN Y FUNCIONALIDAD DEL REFERÉNDUM “LEGISLATIVO” EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA FRANCESA ..... | 281 |
| 4. EL PROCEDIMIENTO DEL REFERÉNDUM DEL TERCER PÁRRAFO DEL ART. 11 CF.....  | 288 |
| 4.1. Fase de iniciativa.....   | 288 |
| 4.2. Fase de control de la iniciativa por el Consejo Constitucional.....   | 292 |
| 4.3. Fase de recogida de avales ciudadanos y su control por el Consejo Constitucional.....                                   | 297 |
| 4.4. Fase parlamentaria.....   | 303 |
| 4.5. Fase de convocatoria y celebración del referéndum.....  | 306 |
| 4.6. Fase de control de las operaciones de referéndum por el Consejo Constitucional.....                                     | 311 |
| 5. CONCLUSIÓN.....   | 314 |
| 6. ADENDA.....   | 315 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA.....   | 316 |

**LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM Y DE SU INICIATIVA EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS**

CARLOS GARRIDO LÓPEZ

|  |     |
|--|-----|
| 1. LA EXTENSIÓN DEL REFERÉNDUM EN LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS .....                                   | 319 |
| 2. LA REGULACIÓN DE LAS DIVERSAS MODALIDADES DE REFERÉNDUM.....  | 322 |
| 2.1. Los referéndums de reforma o enmienda constitucional.....   | 322 |
| 2.2. Los referéndums sobre tratados o convenios internacionales que comprometan la soberanía nacional..... | 329 |

# *Praxis y regulación del referéndum en el Reino Unido*

**ESTHER SEIJAS VILLADANGOS**

*Profesora titular de Derecho Constitucional (acreditada CU)  
Universidad de León*

*“Hay una gran dificultad para un escritor que trata de plasmar una Constitución viva (viviente) .... Un escritor/ constitucionalista contemporáneo que intenta reflejar lo que pasa ante él se siente confuso y perplejo”.*

*Bagehot, prólogo a la segunda edición de *English Constitution*, p. 266.*

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Aproximación desde la normalidad: los referéndums y sus preguntas en Gran Bretaña. 3. Aproximación desde la normatividad: la regulación del referéndum. 3.1. Tipos o modalidades de referéndum previstos. 3.2. Funcionalidad que desempeña el referéndum en el sistema político y, en particular, en relación con la democracia representativa. 3.3. Sujetos legitimados para instar su convocatoria. Legitimación pasiva. 3.4. Requisitos de la iniciativa. 3.5. Formulación de la pregunta. 3.6. Materias excluidas de referéndum. 3.7. Autoridades encargadas de velar por la neutralidad e imparcialidad. 3.8. Papel de los partidos y de los medios de comunicación en campaña. 3.9. Quórum de participación exigido en su caso para la validez del resultado. 3.10. Mayorías cualificadas, en su caso requeridas, para considerar vinculante el resultado. 4. Un punto y aparte: Del “highly likely” referéndum a partir del referéndum de Escocia de 2014 al “Sisyphus’ Stone” referéndum del Brexit de 2016. 5. Reflexión final. Bibliografía.

## **1. INTRODUCCIÓN**

Una reflexión sobre el referéndum en Gran Bretaña parte de baremar la presencia de dos tensiones, la normalidad *versus* la normatividad, los supuestos concretos de referéndums y la regulación que ha marcado su desarrollo. Por ello, este trabajo se estructurará en torno a dichos pilares, amparándose en una metodología inductiva que tratará de inferir una comprensión jurídica de una realidad política.

Concebir a Gran Bretaña como la panacea<sup>1</sup> de la democracia semidirecta es una tentación que cabe postular tras los referéndums más comentados mediáticamente, tanto dentro como fuera de la isla, los que se refieren a Escocia en 2014 y al *Brexit* en 2016. Una contextualización de los mismos instará al lector a decantarse por una posición que pudiera alejarse de los tópicos preconcebidos.

Igualmente, el estudio del referéndum en Gran Bretaña indica otros escenarios de tensiones, el de la doctrina, la legalidad y la jurisprudencia. Estos triples argumentos se entrelazarán en nuestro discurso que, bajo un formato secuencial y dialéctico, perseguirá una sutil desmitificación de lo acaecido y una preocupación no menor por el vacío que ello suscita, visto desde unos ojos foráneos. Como antaño, la curiosidad de un jurista...

## 2. APROXIMACIÓN DESDE LA NORMALIDAD: LOS REFERÉNDUMS Y SUS PREGUNTAS EN GRAN BRETAÑA

Una secuenciación de los referéndums en Gran Bretaña, aproximación desde la normalidad, nos insta a glosar de un modo diacrónico los distintos referéndums que se ha celebrado en Reino Unido, desde el último tercio de la pasada centuria hasta nuestros días. La práctica de los referéndums en Reino Unido se vincula a los siguientes datos y a las siguientes preguntas que los protagonizaron.

*Primero*, El 8 de marzo de 1973, *Northern Ireland*. Un referéndum sobre la soberanía de Irlanda del Norte o si Irlanda del Norte debería permanecer

---

<sup>1</sup> Esa expresión fue utilizada por el Presidente del Comité en Asuntos Constitucionales de la Cámara de los Lores, Lord Goodlad, en su trabajo para la redacción del “Informe sobre los Referéndums en el Reino Unido”, en la Sesión de 10 de febrero de 2010, con el siguiente tenor: “I am really alarmed sometimes when I hear some politicians speak as if measures of direct democracy *are panaceas* for all the political challenges that we face. *They are not*. We have to adapt, we have to reform, and I hope I have given you some evidence that we want to do that and we are actively engaged in doing that, but we cannot sacrifice the principles of representative democracy for all sorts of reasons” (p. 51). La conclusión 204 de dicho informe recoge esa misma posición: “Referendums are not a panacea”, son un recurso para reforzar el proceso democrático, pero los inconvenientes y dificultades para su utilización son importantes. *Referendums in the United Kingdom*, Select Committee of the Constitution, House of Lords, 12 th Report of Session 2009-2010, pp. 48 y 109. (<https://publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldconst/99/99.pdf>).

como parte del Reino Unido o si se debería unir a la República de Irlanda. El resultado fue favorable a la permanencia en el Reino Unido. La pregunta era doble y excluyente: “*Do you want Northern Ireland to remain part of the United Kingdom? Do you want Northern Ireland to be joined with the Republic of Ireland outside the United Kingdom?*”. Sobre la base de una participación del 58%, debido al boicot nacionalista sobre el referéndum, prácticamente el 99% de quienes acudieron a votar lo hicieron en favor de la permanencia en Reino Unido. Dos palabras protagonizan la dialéctica hamletiana que se plantea al electorado, permanecer (*remain*) o salir (*outside*), que se resolvía formalmente poniendo un X en la opción deseada, aunque el problema seguiría subsistiendo tras su celebración (Gay, 1998: 23).

Segundo, El 5 de junio de 1975, *relación Reino Unido y Comunidad Económica Europea*. Se preguntaba en el referéndum la voluntad de los ciudadanos sobre si el Reino Unido debería permanecer en la Comunidad Europea. La proximidad de este referéndum al ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad Europea, que se había producido solo dos años antes, no fue óbice para su planteamiento, y el resultado del mismo fue favorable a continuar con la pertenencia a la Comunidad Europea. Sobre la formulación del referéndum, los votantes tenían que responder afirmativa o negativamente a una única pregunta. Esto es: “Yes” o “No” a la pregunta: “*Do you think the United Kingdom should stay in the European Community (the Common Market)?*”. Sobre una participación del 64%, el resultado favorable alcanzó un 67% de la misma. En la formulación de la pregunta hay un posicionamiento implícito de permanencia que no debemos ignorar, confiriendo un papel relevante al cómo se formulan los planteamientos referendarios, cuestión que ha sido ampliamente debatida en Canadá (Monahan, 2000: 3) y que se enfatizará en la conformación de las preguntas por parte del Comité electoral británico en torno a los dos referentes de claridad y neutralidad.

Bajo el gobierno del conservador Edward Heath, Reino Unido había ingresado en la Comunidad Económica europea el 1 de enero de 1973. El referéndum de 5 de junio de 1975 fue más allá de cuestionar la continuidad de su membresía. En la votación de la Ley, *European Communities Act*, 1972, el partido laborista votó dividido. En las elecciones de febrero de 1974 se produjo un vuelco electoral con el triunfo de un gobierno laborista minoritario, liderado por Harold Wilson. En el “Labour’s manifiesto” de 1974 los laboristas habían prometido que el pueblo decidiría en las urnas. El partido laborista, como hemos dicho, ya se había dividido en la votación de la Ley y, durante la campaña, Harold Wilson se vio obligado a suspender la convención constitucional de responsabilidad colectiva del Gabinete, permitiendo hacer campaña a los miembros del equipo a un

lado y a otro. El gobierno se posicionó ante el sí, (*Britain in Europe*). El no (*National referendum campaign*) fue avalado por los sindicatos y, dentro de la cúpula del partido laborista, Neil Kinnock lideró la defensa del no. El referéndum, pues, se concibió como una tabla de salvación ante la fragmentación del partido laborista. Un electorado exhausto había votado tres veces en 17 meses.

*Tercero*, 1 de marzo de 1979, *Escocia*. El referéndum de devolución escocesa o si debería haber una Asamblea Escocesa. El resultado no cumplió, como comentaremos de inmediato, los requisitos de este referéndum por lo que no prosperó su postulado. La pregunta era de naturaleza diferida, dado que presumía el conocimiento del objeto de la misma por el electorado —*Scotland Act, 1978*—, articulándose del siguiente modo: “*Do you want the Provisions of the Scotland Act 1978 to be put into effect?*”. La respuesta sería sí o no.

*Cuarto*, 1 de marzo de 1979, *Gales*. En la misma fecha que el referéndum escocés, se plantea en Gales un referéndum sobre la devolución/descentralización, preguntando al electorado si debería constituirse una Asamblea en Gales. La pregunta fue similar a su gemela escocesa: “*Do you want the Provisions of the Wales Act 1978 to be put into effect?*”. La respuesta fue negativa ante tal propuesta descentralizadora.

Los referéndums de autonomía celebrados en Escocia y Gales en 1979 evidenciaron nuevamente los problemas de un partido laborista que había ganado el gobierno en octubre de 1974 —liderado en segundas nupcias por James Callaghan tras la dimisión de Harold Wilson en 1976— con una estrecha diferencia de 3 escaños, mayoría que había perdido después de una serie de adversos procesos de by-elections (elecciones parciales para cubrir escaños vacantes de forma sobrevenida tras las elecciones). Para recuperar la ansiada mayoría, el gobierno formalizó unos acuerdos con el Scottish National Party y el Plaid Cymru galés. Formuló una propuesta de referéndum conjunto para Escocia y Gales que no prosperó, a la que se presentarían 350 enmiendas que obligaron a reavivar la “guillotine motion”, rígida asignación de tiempo para su debate que se esgrimió para atajar el filibusterismo, ante el que, no obstante, se tuvo que claudicar con su retirada. La fragmentación gubernamental y el apoyo de los liberales permitió avanzar en la *Scotland Act, 1978*. La introducción de un referéndum post-legislativo en la misma es el referente clave. Durante su tramitación, el laborista Cunningham, apoyado por Neil Kinnock, introdujo una enmienda en la que se exigía el voto favorable del 40% del electorado para conseguir su aprobación mediante dicho referéndum, “en contra de los deseos del

gobierno” (Bogdanor, 1980: 249). De haberse logrado, se hubiera creado una Asamblea Legislativa escocesa con poderes limitados, de acuerdo con la Schedule 2, Section 18 de la fallida ley. En Escocia el 51,6% votó sí, en un marco de participación del 64%, pero al equivaler al 32,9% del electorado esa ratio fue insuficiente. En el caso de Gales, el referéndum de 1 de marzo de 1979, obtuvo el 20,3% del sí, respecto a una participación del 59,01 %, que equivalía a un 12% del electorado galés. Como era de esperar, el líder laborista galés Kinnock hizo una fuerte oposición a su aprobación.

*Quinto*, 11 de septiembre de 1997, *Escocia*. El referéndum sobre la devolución escocesa o sobre si debería constituirse un Parlamento escocés y si ese parlamento debería ostentar competencias fiscales. Pese a que un informe suscrito por la Constitution Unit sobre la “Devolution” escocesa concluyese que dicho referéndum no era constitucionalmente necesario, en aras al carácter no concluyente de los antecedentes que sí habían optado por la celebración de un referéndum en 1975 para plantear la continuidad en la Comunidad Europea, pero que no habían recurrido al mismo en 1992 en relación al Tratado de Maastricht (Leicester, 1996: 51), se optó por la celebración de los dos referéndums en Escocia y Gales. La decisión fue fruto del juego y de la estrategia política. El gobierno conservador de John Major había defendido que un voto para los laboristas en las elecciones de mayo de 1997 era un voto a favor de la ruptura del Reino Unido y de la subida de impuestos en Escocia. En el marco de los envidios políticos, el Secretario de Estado para Escocia, el conservador Michael Forsyth, había desafiado a los laboristas a celebrar dicho referéndum, algo a lo que se había negado el laborista George Robertson, Shadow Secretary of State de Escocia, esgrimiendo que la devolución ya estaba clara en la voluntad de los escoceses. En junio de 1996, Peter Mandelson —responsable de la estrategia política de los laboristas— filtraría, en el momento de uno de los discursos parlamentarios de Major, la noticia de que su partido celebraría sendos referendos en Escocia y Gales. Con ellos logró una victoria moral laborista, que luego se materializaría con la llegada de Tony Blair al poder (Qvortrup, 2006: 68). Ambos referéndums obtuvieron el respaldo ciudadano. A los votantes se le plantearon dos propuestas, que no preguntas, a través de dos papeletas diferentes. El contenido de la primera era: “*Parliament has decided to consult people in Scotland on the Government’s proposals for a Scottish Parliament: I agree there should be a Scottish Parliament or I do not agree there should be a Scottish Parliament*” (teniendo que marcar con una X la opción deseada). En una segunda papeleta aparecía: “*Parliament has decided to consult people in Scotland on the Government’s proposals for a Scottish Parliament to have tax varying powers: I agree that a Scottish Parliament should have tax-varying*

*powers or I do not agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers*". Igualmente, era preciso definir la preferencia del votante poniendo una X en una de las dos opciones alternativas que se postulaban. Esta formulación se aproxima, como hemos sustentado en otros análisis, a un ejemplo de "antipregunta" o lo más distante de requisitos de claridad que se han de exigir en un referéndum (Seijas, 2017: 312).

*Sexto*, 18 de septiembre de 1997, *Gales*. El referéndum de devolución en Gales o si debería constituirse en Gales una Asamblea Nacional. La respuesta fue afirmativa. La formulación, al igual que el caso escocés que no pregunta, de una propuesta con una doble alternativa singulariza la parte formal de este referéndum. Aquí, a diferencia de Escocia, solo se formuló una propuesta, aunque se plasmó en inglés y galés, ante la que cabía estar de acuerdo o en desacuerdo. "*Parliament has decided to consult people in Wales on the Government's proposals for a Welsh Assembly: (Mae'r Senedd wedi penderfynu ymgynghori pobl yng Nghymru ar gynigion y Llywodraeth ar gyfer Cynulliad i Gymru.) I agree there should be a Welsh Assembly (Yr wyf yn cytuno y dylid cael Cynulliad i Gymru) o I do not agree there should be a Welsh Assembly (Nid wyf yn cytuno y dylid cael Cynulliad i Gymru)*".

*Séptimo*, 7 de mayo de 1998, *Londres*. Referéndum sobre la Gran Autoridad de Londres o si debería instituirse un Alcalde de Londres y una Gran Autoridad de Londres. La pregunta que se plasmó en la papeleta era: "*Are you in favour of the Government's proposals for a Greater London Authority, made up of an elected mayor and a separately elected assembly?*", permitiendo una doble opción (yes/no) para responder. Una escasa participación (34%), de un referéndum sectorial y territorialmente acotado al municipio londinense con todos sus distritos, respaldó por un 72% de los votos a favor la propuesta que se canalizaría en la aprobación de la *Greater London Authority Act, 1999* y en la celebración en mayo de 2000 de las primeras elecciones a la Alcaldía y Asamblea de Londres.

*Octavo*, 22 de mayo de 1998, *Irlanda del Norte*. Referéndum sobre el Acuerdo de Viernes Santo (Acuerdo de Belfast) firmado en Irlanda del Norte y la República de Irlanda para poner fin al conflicto de Irlanda del Norte. Recibió el respaldo de los ciudadanos. La pregunta apela al conocimiento diferido del acuerdo que se identifica con una suma precisión innecesaria para el ciudadano —expresar el número de referencia parlamentario del documento en el que se había plasmado el acuerdo—: "*Do you support the agreement reached at the multi-party talks on Northern Ireland and set out in Command Paper 3883?*". Sobre una participación del 81% se reflejó un gran apoyo del 71%. La singularidad de este referéndum fue la celebración

simultánea de otro de igual contenido en la República de Irlanda, aunque con una variante en la redacción que lo vinculaba a la decimonovena enmienda de la Constitución irlandesa de 1937: “*British-Irish Agreement: Do you approve of the proposal to amend the Constitution contained in the undermentioned Bill? Nineteenth Amendment of the Constitution Bill, 1998*”<sup>2</sup>. (Byrne, 1998:

---

<sup>2</sup> Las repercusiones constitucionales de esa decimonovena enmienda fueron de gran calado, afectando a los artículos 2, 3 y 29. 7 y 8 de la Constitución irlandesa de 1937:

“Artículo 2

‘Es el título y el derecho de nacimiento de cada persona nacida en la isla de Irlanda, que incluye sus islas y los mares, ser parte de la Nación Irlandesa. Es también derecho de toda persona de conformidad con la ley ser ciudadanos de Irlanda. Además, la nación irlandesa aprecia su especial afinidad con las personas de ascendencia irlandesa que vivan en el extranjero que comparten su identidad cultural y su patrimonio’.

La redacción anterior, que incorporaba un tono bien diferente en pro a la reclamación de la soberanía sobre el norte de Irlanda, era la siguiente: ‘El territorio nacional se compone de la isla entera de Irlanda, sus islas y el mar territorial’.

Artículo 3

“1. Es firme voluntad de la Nación Irlandesa, en armonía y amistad, unir a todas las personas que comparten el territorio de la Isla de Irlanda, en toda la diversidad de sus identidades y las tradiciones, reconociendo que una Irlanda unida sólo se conseguirá por medios pacíficos con el consentimiento de la mayoría del pueblo, democráticamente expresado, en ambas jurisdicciones de la isla. Hasta entonces, las leyes promulgadas por el Parlamento establecido por esta Constitución tendrán el mismo ámbito y extenderán su aplicación como las leyes promulgadas por el Parlamento que existía inmediatamente antes de la entrada en vigor de esta Constitución

2. Las instituciones con poderes ejecutivos y con funciones compartidas por ambas jurisdicciones podrán establecer sus respectivas autoridades responsables para fines estatales y podrán ejercer poderes y funciones respecto de ello en toda o en parte de la isla”

Igualmente, su redacción previa era: “Pendiente de la reintegración del territorio nacional y sin perjuicio del derecho del Parlamento y del gobierno establecido por esta Constitución para ejercer la jurisdicción sobre todo el territorio. Las leyes aprobadas por el Parlamento tendrán la misma eficacia y aplicación que las leyes del Saorstát Éireann (Estado Libre de Irlanda creado en 1922 tras la guerra con Gran Bretaña) y una eficacia extra-territorial”.

“29. 7. 1º— El Estado puede dar su consentimiento a quedar obligado por el Acuerdo Británico-irlandés hecho en Belfast, el día 10 de abril de 1998, en lo sucesivo denominado el Acuerdo.

2º— Cualquier institución establecida por o en virtud del Acuerdo, podrá ejercer los poderes y funciones atribuidas por él a toda o parte de la Isla de Irlanda a pesar de cualquier otra estipulación de esta Constitución confiriendo dicho poder o

1206). Este referéndum en Irlanda, con una papeleta blanca, se celebraría junto al referéndum de ratificación del Tratado de Amsterdam, para el que se optó por una papeleta verde.

*Noveno*, referéndum de 4 de noviembre de 2004, *North East England devolution referendum*<sup>3</sup>, Su fundamento normativo fue la *Regional Assemblies (Preparations) Act, 2003*, que amparaba al Deputy Prime Minister a autorizar —mediante una Orden— la celebración de referéndums en cada una de las Regiones de Inglaterra (North East England, North West England, Yorkshire and the Humber, East of England, East Midlands, South East, South West, West Midlands y Greater London) para consultar su voluntad de disponer de una Asamblea Regional electa. Los tres primeros se programaron para 2004, aunque solo se realizaría el de North East England y su fracaso conduciría a que el Deputy Minister John Prescott trasladase su voluntad a la Cámara de los Comunes de no proseguir con la tramitación de nuevas Órdenes para la realización de más referéndum, dejando transcurrir el tiempo hasta agotar el límite para su celebración de junio de 2005, de conformidad con la ley de Asambleas Regionales citada. En 2009 esa ley sería derogada por la *Local Democracy, Economic Development and Construction Act, 2009*. El referéndum de 4 de noviembre de 2004 destaca por la complejidad de la pregunta articulada, en la que se enfatiza la naturaleza consultiva del mismo y la tenue fortaleza de lo preguntado a los ciudadanos, envuelta en una gran ambigüedad, que la distanciaba de un planteamiento claro: “*You can help to decide whether there should be an elected assembly in the North*

---

función a cualquier persona o a cualquier órgano del Estado nombrado, creado o establecido por esta Constitución.

Cualquier poder o función conferida así a una institución en relación a la solución o resolución de conflictos o controversias será además de o en sustitución de cualquier poder o función atribuidos por esta Constitución a cualquier persona o órgano del Estado antes citado”

“8. El Estado ejercerá jurisdicción extraterritorial de conformidad con los principios generalmente reconocidos de Derecho internacional”.

(<http://www.irishstatutebook.ie/eli/1998/ca/19/enacted/en/pdf>). Un interesante análisis del mismo puede verse en un comentario del periódico irlandés *Irish Times* de 21 de mayo de 1998. (<https://www.irishtimes.com/news/questions-and-answers-on-the-referendums-1.154939>).

<sup>3</sup> Entre 1998 y 2011 se celebró un referéndum, “North East England Devolution”, el 4 de noviembre de 2004, que tuvo lugar en la Región del Noroeste de Inglaterra con la peculiaridad de realizarse únicamente de modo postal. Cfr. [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0011/47279/publicopinionreport1\\_18908-13992\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0011/47279/publicopinionreport1_18908-13992_E_N_S_W_.pdf)

*East region. If an elected assembly is to be established, it is intended that: the elected assembly would be responsible for a range of activities currently carried out mainly by central government bodies, including regional economic development; and local government would be reorganised into a single-tier in those parts of the region that currently have both county and district councils. Should there be an elected assembly for the North East region?*. Con una participación del 48%, el no triunfó con un 77,93% de los votos. El coste estimado fue de 11 millones de libras y con él se cerró la política de devolución regional en Inglaterra del Partido Laborista encabezado por Tony Blair. Este referéndum fue el primero que se realizó de conformidad con la *Political Parties, Elections and Referendums Act, 2000*.

*Décimo*, 3 de marzo de 2011, *Gales*. Referéndum de devolución gales o si la Asamblea Nacional de Gales debería ostentar poderes legislativos en un ámbito competencial mayor. Tributario de un acuerdo político de la coalición “One Wales”, integrada por el partido laborista galés y el nacionalista Plaid Cymru, que habilitaba la gobernabilidad para el período 2007-2011, se acordó la celebración de un referéndum no vinculante para ampliar, en términos de exclusividad, la devolución competencial a Gales, sobre la base de la *Government of Wales Act, 2006* que introducía la celebración de un referéndum como requisito para la implementación de dicha ampliación competencial (Wyn Jones, R., & Scully, R., 2012: 22). Su preparación inicial estuvo encomendada a una convención, como recurso para estimular el interés ciudadano en el mismo. La pregunta que se formuló fue: “*Do you want the Assembly now to be able to make laws on all matters in the 20 subject areas it has powers for?*”<sup>4</sup>. Una baja participación del 35,63%, fue el referente en el que un 63,49% de los votantes apoyaron dicha propuesta.

*Undécimo*, 5 de mayo de 2011, *Sistema electoral*. Referéndum sobre la propuesta de cambio del sistema de voto para elegir a los parlamentarios de la Cámara de los Comunes, desde un sistema mayoritario —“first past the

---

<sup>4</sup> Es interesante hacer mención del viraje que dicha formulación experimentó desde una propuesta inicial remitida por Gales a la Comisión Electoral el 23 de junio de 2010, con la siguiente redacción: “Do you agree that the Assembly should now have powers to pass laws on all subjects in the devolved areas without needing the agreement of Parliament first?”. A partir de ahí, la propuesta final, formalizada en septiembre de 2010, eliminaba de su redacción la referencia a prescindir de la aprobación del Parlamento británico, para apostar por una más neutral redacción. Cfr. <http://www.assembly.wales/Research%20Documents/The%20National%20Assembly%20for%20Wales%20Referendum%202011%20-%20Research%20paper-25012011-208354/11-007-English.pdf>. P. 6.

post”— a un sistema de voto alternativo. Los resultados del referéndum no validaron tal propuesta, por lo que el método “first past the post” continuó siendo la fórmula electoral para la elección de los parlamentarios de la Cámara baja. El referéndum coincidió con elecciones al Parlamento escocés, a la Asamblea Nacional de Gales, a la Asamblea de Irlanda del Norte, así como con las elecciones locales. Fue tributario, “precocinado”, de los acuerdos gubernamentales entre la coalición entre Conservadores y Liberales posterior a las elecciones de 2010. La pregunta, de carácter descriptivo y claro en su formulación, fue la siguiente: “*At present, the UK uses the ‘first past the post’ system to elect MPs to the House of Commons. Should the ‘alternative vote’ system be used instead?*”. Una participación del 42% derivó en un aplastante rechazo de la propuesta, siendo el porcentaje de votantes que se inclinó por el no del 67, 90%. Es el primer referéndum vinculante, de conformidad con la ley específica que lo reguló, “*Parliamentary Voting System and Constituencies Act*”, 2011 (Section 8)<sup>5</sup>, que contemplaba la obligación del ejecutivo de aprobar una Orden que ponga en vigor la aplicación del voto alternativo, en el supuesto de haber resultado victoriosa la propuesta, sin condicionar la misma a un porcentaje de participación, ni a un margen de triunfo. Las próximas elecciones hubieran sido conforme al sistema de voto alternativo, siempre y cuando también se hubiere concluido una reforma de las circunscripciones y hubiere prosperado el referéndum. Se achaca tal derrota al escaso margen ofrecido al electorado, ámbito que podría haberse ampliado de la mano de un referéndum multi-opción en el que se hubiese incorporado, por ejemplo, una tercera opción de representación proporcional, como se propuso por una enmienda desde el Partido Verde que fue rechazada en la tramitación parlamentaria de la ley habilitante (Bogdanor, 2011: 2).

*Duodécimo*, 18 de septiembre de 2014, *Escocia. Referéndum sobre si Escocia debería convertirse en un país independiente*. El electorado rechazó esa propuesta por un margen de 55% (2.001.926 votos) frente al 44,7% (1.617.989 votos) a favor de la permanencia de Escocia en el Reino Unido, sobre una participación elevada del 84,59%. Una lacónica pregunta protagonizó la consulta: “*Should Scotland be an independent country?*”<sup>6</sup>. Su contextualización (Seijas, 2017: 284) se remonta a la arrolladora victo-

<sup>5</sup> *Parliamentary Voting System and Constituencies Act, 2011* <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/section/8/enacted>.

<sup>6</sup> Previamente, el gobierno escocés a través del *Draft Referendum Scotland Bill* de 2012 se había inclinado por una vía multiopción, con dos preguntas, una claramente formulada: “*Do you agree that Scotland should be an independent country? YES/NO*”, a

ria del SNP (*Scottish National Party*) en 2011 y su pretensión de celebrar un referéndum. La respuesta del ejecutivo británico fue necesariamente conciliadora, al ver peligrar su propia estabilidad y vaticinar un condicionamiento del SNP incluso de la política estatal, de la mano de “Scotland’s Constitutional future: A consultation on facilitating a legar, fair and decisive referéndum wheter Scotland should leave the United Kingdom”. La *Scottish Independence Referendum Act*, 2013 marcó las pautas de la celebración de dicho referéndum. El procedimiento para la regulación del referéndum en Escocia se articuló de un modo singular y es que la unión entre Escocia e Inglaterra, formalizada en la *Scotland Act*, 1998, la catalogaba como una competencia reservada asignada al Parlamento de Westminster. Según el art. 29, el Parlamento escocés tiene vetada la legislación en “materias reservadas”, especificadas en el anexo V de dicha Ley (*Scotland Act 1998*, Sch 5, pt 1, parágrafo 5b), entre las que se encontraba la “unión de los reinos de Escocia e Inglaterra”. Las alternativas para desarrollar legalmente un referéndum eran:

“Direct legislation”: que el Parlamento del Reino Unido legislase directamente autorizando al gobierno británico la convocatoria en Escocia del referéndum. Ello puede hacerse mediante una “stand-alone Bill”, ad hoc para esta cuestión, o bien aprovechar la tramitación, en ese momento, de la Scotland Bill, que se estaba debatiendo en la Cámara de los Lores.

“Indirect Legislation”: Una ampliación de las competencias del Parlamento escocés, permitiendo que legislase en esta materia y convocase directamente el referéndum. Esta posibilidad se podría canalizar jurídicamente por dos vías: bien una ley *ad hoc* del Parlamento de Westminster o bien por una “Order in council”, del art. 30 de la Scotland Act, que la define como una competencia legislativa suplementaria. Esta sería la opción elegida. El 15 de octubre de 2012 se formalizaría el denominado Acuerdo de Edimburgo, por el que se llegaba a un pacto entre los dos gobiernos, proponiéndose la fórmula legitimadora para el Parlamento escocés del art. 30 de la Scotland Act (Order in Council). En dicho Decreto se establece la formulación de una única pregunta y la realización del mismo antes del fin de 2014. A partir de ahí, correspondía al Gobierno escocés la elaboración de un proyecto de ley sobre el referéndum de independencia, que canalizaría a través de dos leyes: la *Scottish Independence Referendum Franchise*, ya derogada, y la *Scottish Independence Referendum Act (2013)*, de 17 de diciembre.

---

la que se agregaría una segunda pregunta relativa a la ampliación competencial identificada como “Full devolution” o “Devolution Max”.

La campaña electoral comenzaría a finales de mayo de 2014, centrándose en las consecuencias económicas que pudieran derivarse del triunfo del sí. El gobierno escocés publicó un documento, *Outlook for Scotland's Public Finances and the opportunities of Independence* en la que se enfatizaba la mejor salud de las finanzas escocesas que las del Reino Unido y las posibilidades de crecimiento tras la independencia, valoradas en cinco mil millones de libras al año. Otros temas estrella de la campaña fueron la moneda, no quedando muy claro la alternativa a la pervivencia de la unión monetaria; el reparto de la deuda pública, el tema de la vinculación a la Unión Europea o la pertenencia a la OTAN.

Sobre la evolución de las encuestas a lo largo de la campaña hay que afrontar el punto de partida de la victoria del no, margen que fue estrechándose a medida que avanzaba y que conminaría al gobierno de Londres a aprobar un procedimiento de ampliación competencial al Parlamento escocés, —acordado por Cameron, Miliband y Clegg— que se aplicaría justo el día después del referéndum.

La primera consecuencia del resultado fue la creación de la Comisión Smith, que elaboraría un informe, *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*, publicado el 27 de noviembre de 2014, del que se derivarían unas cláusulas, *Scotland in the United Kingdom: an enduring settlement*, con fecha de 22 de enero de 2015, a los efectos de implementar las propuestas de dicha Comisión Smith.

El output normativo fue la presentación de la *Scotland Act*, tras las elecciones de 2015, que se aprobaría formalmente el 23 de marzo de 2016. Una de las cuestiones más polémicas de la misma, es la consignación de permanencia de los parlamentos, expresión que se moduló desde su redacción inicial hasta concluir como “The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom’s constitutional arrangement” (art. 1).

“In view of that commitment it is declared that the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum”, complementado (art. 2) con la positivación de la *Sewel convention*, conforme a la cual el Parlamento de Westminster no legislará en materias que hayan sido objeto del proceso de descentralización, salvo con el consentimiento del parlamento escocés. Se incrementan las competencias del parlamento: Escocia en una apuesta fortalecedora de la “devolution”, potenciando el ámbito competencial de la gestión de servicios dentro del Estado de bienestar, la potestad de fijar la tasa del impuesto de la renta del Reino Unido, y la asig-

nación de otros impuestos y tasa como las aeroportuarias y las ambientales. Se estima que el Parlamento de Escocia controlará el 60 % del gasto en Escocia. Se potencian las RIG, de la mano *Joint Ministerial Committee* (JMC).

*Décimotercero*, 23 de junio de 2016, Unión Europea. La pregunta del referéndum fue: “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*”. La respuesta fue favorable a la retirada de Reino Unido de la Unión Europea por un estrecho margen del 51,89 % en un contexto de una elevada participación (72,21 %).

El referéndum de 23 de junio de 2016 incorporaba un potente argumento y fundamento partidista, es decir el motor subyacente del mismo se halla en una tensión interna del partido conservador que se trataba de purgar con la *excusatio* de la recurrente y omnipresente idea de que el Reino Unido abandone la, ahora, Unión Europea. El 23 de enero de 2013, Cameron tras meses de dudas y cavilaciones proclamó su acatamiento de los deseos del ala dura del partido conservador de celebrar, si ganaba las elecciones de 2015, un referéndum sobre la permanencia en la UE. Razones de interés personal y de partido (el auge de la UKIP, el temor de la no aceptación de la negociación con UE para que se cambiasen las condiciones de UK) subyacían en ese alarde democrático. No obstante, el oxímoron de permanencia fugitiva sintetiza las palabras con las que Cameron anunciaba que antes de 2018 se celebraría ese referéndum: “Con valentía y convicción creo que podemos conseguir una situación en la que Gran Bretaña esté cómoda y todos nuestros países puedan prosperar. Y déjenme decir que cuando llegue el referéndum, y si podemos negociar un acuerdo como ese, haré campaña [por la permanencia] con todo mi corazón y toda mi alma. Porque hay algo en lo que creo profundamente: que el interés nacional de Gran Bretaña está más garantizado en una UE flexible, adaptable y abierta y que esa UE es mejor con Gran Bretaña dentro” (*El País*, 23 de enero de 2013). Dentro del partido se concibió como un recurso para fortalecer su unidad. Inicialmente fijado para 2017, tras una negociación con la UE, se concretaría en febrero de 2016, la fecha definitiva de 23 de junio de 2016.

En el ínterin, las elecciones de 7 de mayo de 2015 generaron una estrecha mayoría absoluta de los conservadores, liderados por David Cameron. Los peores augurios de irrupción relevante de la UKIP, partido por la independencia del Reino Unido, liderado en ese momento por Paul Nuttall —que abandonaría el partido en diciembre de 2018—, avalados por la consecución de 24 escaños en las europeas de 2014, se esfumaron con la consecución de un solo escaño. El fantasma se había difuminado, pero el miedo se había descontrolado y sus consecuencias eran ya imparables.

Este proceso referendario se ha erigido como el mayor reto a la soberanía parlamentaria británica y a él dedicaremos una atención específica.

En este repaso también hay que hacer una mención a los que pudieron haber sido y no fueron, esto es, a aquellas propuestas de referéndum que nunca llegaron a materializarse. Tras la fatiga referendaria de los 70's, los 80's no pudieron testificar la realización de ningún referéndum, en parte, debido al rechazo de Margaret Thatcher a esta figura, así como a la fortaleza con la que gobernó y que le hizo repudiar cualquier propuesta de cambio constitucional. A comienzos de los 90's el debate sobre la celebración de referendos se articularía de forma paralela a la celebración del Tratado de Maastricht. Incluso en 1997 se asistiría a la emergencia de un efímero partido, *Referendum Party*, que postulaba la salida de la Unión Europea, sustituyéndola por una simple relación económica con los diferentes Estados Europeos. En el período que resta hasta el momento presente, el referéndum tuvo un relevante protagonismo en los programas electorales de los tres grandes partidos británicos, Conservadores, Laboristas y Liberal-Demócratas. Los temas a los que se les vinculaba eran los siguientes: el euro (en 1997 los tres grandes partidos se comprometieron a no adoptar el euro sino mediaba un apoyo ciudadano formalizado a través de un referéndum; en 2001 los Laboristas y los Liberal Demócratas reiteraron tal compromiso que se arrastraría incluso hasta 2010 por los laboristas); la Constitución Europea (los tres grandes partidos se comprometieron a la celebración en 2005 de un referéndum sobre la Constitución Europea, destacando el apoyo al No de los conservadores. En 2008, tras los fallidos referendos de Francia y Holanda, y la aprobación del Tratado de Lisboa, el Parlamento de Westminster aprobaría su entrada en vigor sin necesidad de someterlo a un referéndum) y la transferencia de poderes a la Unión Europea (los conservadores propusieron en 2001 que cualquier transferencia de poderes a la Unión Europea tendría que ser avalada por la celebración de un referéndum. La reiteración de la propuesta en 2010 se formalizó en su inclusión en la *European Union Act*, 2011, supuesto que pese a no llegar a aplicarse tiene por el momento plena vigencia).

Por consiguiente, a la vista de la relación señalada, pudiéramos pensar que “hasta 1975 la constitución británica no quería saber nada del pueblo” (Bogdanor, 2009: 173), y a partir de esa fecha siguen surgiendo los interrogantes de cómo y qué motivos envuelven la utilización del instrumento de democracia semidirecta del referéndum (Sánchez Ferriz, 2017: 530).

Una clasificación temática de los referéndums celebrados puede ser estructurada en torno a dos grandes bloques. El primero protagonizado por los referéndums de carácter general, bien por posicionar conjuntamente al Reino Unido, bien por la transversalidad de su objeto, como el caso de la fórmula electoral. Un segundo estará marcado por un carácter *ad intra* y por la fragmentación territorial, siendo sus protagonistas Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Una lectura de este dato es que la temática “referendaria” británica es recurrente. Podemos sostener que hay problemas endémicos en el constitucionalismo británico que se han sometido a referéndum, pero que son supérstites al mismo. A nivel territorial, Irlanda del Norte, Escocia y Gales. En este marco general de la relevancia del referéndum en el marco normativo y constitucional británico es preciso que nos hagamos eco de una de las potenciales consecuencias de los referéndums territoriales celebrados. En ese sentido, la *Commission on the consequences of devolution for the House of Commons*, conocida como McKay Commission, creada como consecuencia de la propuesta electoral de 2010 del Partido conservador, con el slogan “English votes for English laws”, reavivó el debate sobre la “West Lothian Question”. Así, en el Informe de 23 de marzo de 2013, señala que tras los referéndums de Gales y Escocia en 1998, el referéndum de Gales de 2011 y su potencial prolongación en el sentido de una mayor devolución, objeto de debate en la denominada Silk Commission, y el referéndum de Escocia de 2014 —en ese momento no se conocía el resultado—, las consecuencias de dichos referéndums van a repercutir sobre Inglaterra, configurándola como un “distinct legislative space”<sup>7</sup>. Es decir, las consecuencias de los referéndums territoriales trascienden su propio espacio de celebración, confluyendo así, con los realizados a nivel estatal: la permanencia en la UE y el sistema electoral.

Desde esta aproximación empírica, propia de una metodología inductiva, una de las conclusiones que podemos extraer es que los referéndums en Gran Bretaña son fruto de la inestabilidad, debilidad e inseguridad de los gobiernos y reflejo de las luchas intestinas de los partidos políticos, más que de un utópico escenario en el que se conciban como un recurso para mejorar el proceso democrático, un arma para afianzar políticas con un apoyo ciudadano, un mecanismo para dilucidar un debate controvertido, un instrumento de protección, una salvaguarda frente a decisiones polé-

---

<sup>7</sup> *Commission on the consequences of devolution for the House of Commons*, [https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030728/http://tmc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/The-McKay-Commission\\_Main-Report\\_25-March-20131.pdf](https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130403030728/http://tmc.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2013/03/The-McKay-Commission_Main-Report_25-March-20131.pdf). P. 13.

micas, un eslabón que refuerza el nexo entre ciudadanos y democracia, un acicate para promover la educación de los votantes entre los que resulta de una gran popularidad o un complemento que coexiste de modo exitoso con la democracia representativa. (*Referendums in the United Kingdom, Select Committee of the Constitution, House of Lords, 12 th Report of Session 2009-2010, pp. 13-16*).

La conexión entre liderazgo/antiliderazgo y referéndum es otro dato a considerar. Se evidencia en el referéndum escocés de 18 de septiembre de 2014. Tras la victoria del SNP, en 2007, no había una demanda social para la independencia Sin embargo el gobierno de Salmond lanzó la National Conversation sobre las opciones del futuro para Escocia. Dos años después publicó *Your Scotland your voice, A national conversation* en la que se propone celebrar un referéndum. En febrero de 2010 impulsó un proyecto de ley de referéndum que se celebraría entre febrero y abril de 2010. La falta de apoyos lo impidieron. Tras las elecciones de 2011, la victoria por mayoría absoluta del SNP hizo cambiar la postura del gobierno del Reino Unido. El gobierno británico de los Conservadores y Liberal Demócratas decidieron permitir el referéndum: *Scotland constitutional future (2012): a consultation on facilitating a legal, fair and decisive referendum on whether Scotland should leave the United Kingdom*. El pulso entre un líder en alza, Salmond, y otro en el preludio de su declive, Cameron. Otros ejemplos ilustran esta percepción pragmática del referéndum. En el referéndum de 1975 sobre la permanencia británica en la Comunidad Europea, un listado de los veinte políticos más conocidos situaba a los 13 que más respeto y afición generaban entre los pro-comunitarios, destacando Roy Jenkins o Shirley Williams; mientras que los anticomunitarios eran merecedores de las tasas más bajas de popularidad, siendo particularmente relevantes en este rechazo líderes como ideólogo del referéndum, el laborista Tony Benn, el unionista Ian Pasley y el conservador Enoch Powell. En el referéndum sobre el cambio de sistema electoral es curioso cómo la impopularidad de un líder, Nick Clegg, pudo haber incidido de modo decisivo en los resultados del proceso. Especialmente denostado por los estudiantes ese grupo numeroso de votantes aunó la respuesta negativa al referéndum, a la que coadyuvó una postura errática del Partido Laborista, que pese a haber defendido en la campaña electoral el apoyo al voto alternativo, decidió habilitar a sus líderes una defensa del no, básicamente para debilitar a la coalición gubernamental (Bogdanor, 2011: 3-4).

El desequilibrio entre política y Constitución es otro dato inferido de esta revisión empírica. El papel de la discrecionalidad política y el velo de la participación popular sobre las disputas partidistas, las rivalidades de

sus élites, en particular su cuestionamiento y decadencia. La fragilidad de los líderes políticos y la consiguiente necesidad de reafirmarse se esconde meridianamente tras estas convocatorias. Es por ello por lo que los referendums han sido utilizados “plebiscitariamente”, una sinécdoque participativa en la que el todo, un posicionamiento ciudadano de política general, se expone cuando solo se pregunta por una parte, por un asunto concreto, el objeto del referéndum. Así, el fracaso de los referendums de 1979 no se explica, únicamente, porque Escoceses y Galeses no desearan tener una mayor descentralización, sino que una contextualización de los resultados nos lleva a prestar atención al denominado “invierno del descontento”, en el que la proliferación de huelgas como respuesta a la política de austeridad para el control de déficit del gobierno laborista de Callaghan se tradujo en una reprobación anticipada al mismo en dichos referendums que se reviviría dos meses después en las elecciones de la mano de la victoria conservadora de Margaret Thatcher. En la misma línea la concepción de los referendums como un velo que cubre la ambigüedad y fragilidad de la política, especialmente en los supuestos de coaliciones. Así, el referéndum de 2011 sobre el sistema electoral, era una apuesta de los Liberal Demócratas, pero sus socios conservadores abogaban por el mantenimiento del status quo, algo que vaticinaría el fracaso de un referéndum a la carta (Loughlin, M., y Viney, C., 2015: 59).

### **3. APROXIMACIÓN DESDE LA NORMATIVIDAD: LA REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM**

Podemos datar en 1890, y vincular a Albert Dicey, la primera propuesta formal de introducción del referéndum en el sistema constitucional británico. Como se recuerda en el *Report of the Commission on the conduct of referendum*, 1996, su argumento acerca de que “el referéndum protegería la constitución frente a cambios repentinos, y así aseguraría que cada reforma de los elementos fundamentales de la misma recibiría una deliberada sanción de los ciudadanos”, ocultaba el interés de Dicey de paralizar el autogobierno de Irlanda, lo que supone conceptualizar al referéndum como un elemento conservador que impediría que los Gobierno realicen cambios constitucionales al margen y sin el consentimiento de los ciudadanos. Entre estos antecedentes regulatorios del referéndum, se ha de citar la reforma legislativa del Parlamento en 1911 donde las propuestas para el uso del referéndum se remitían a los siguientes aspectos: un mecanismo para resolver conflictos entre la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores; un requisito a introducir en el proceso parlamentario cuando

se abordase la “legislación constitucional”; un recurso disponible para el gobierno cuando el trabajo de las Cámaras estuviese bloqueado y lo solicitasen al menos 200 parlamentarios. Estas propuestas no prosperaron, y el referéndum solo se valoró cuando el veto absoluto de los Lores agonizaba. En 1945, Winston Churchill apeló al uso del referéndum para respaldar su política de coaliciones en el contexto de la 2GM<sup>8</sup>.

Desde el punto de vista normativo, la fragmentación y el pragmatismo (Balson, 1996: 211) han marcado la legislación en materia de referéndums. Hasta el año 2000 hemos de señalar que la base normativa de cada referéndum era una ley particular, legislación contingente, aprobada *uti singuli* para la celebración de cada uno de ellos.

Verbigratia, la *Referendum Act*, 1975 (cc 33) fue aprobada en segunda lectura en el Parlamento (312-248), con votos en contra del partido laborista. Establecía un referéndum no vinculante a celebrar el jueves 5 de junio de 1975. El resultado vendría determinado por una mayoría simple, sin ninguna referencia al quorum de participación. Su supervisión se encomendaba al “Chief counting officer”. La Ley incluyó una provisión de fondos idéntica para ambas opciones, de 125.000 libras. Se hizo una remisión a la *Local Government Act*, 1972, como apoyo en la organización a partir de la infraestructura de los “County” y en el escrutinio. El derecho al voto se confirió a aquellos que fueran residentes en el Reino Unido y en las Colonias, a otras personas con nacionalidad británica (*British Nationality Act*, 1948) y los ciudadanos de la República de Irlanda residentes en el Reino Unido. Se permitió votar a los miembros de la Cámara de los Lores. La edad mínima para votar era de 18 años.

Dentro de esa singularidad normativa, la *Scotland Act*, 1978 destaca por, como se ha comentado, introducir la exigencia del voto favorable del 40% del electorado. Era un referéndum post legislativo, vinculante y en el que un escocés Cunningham, un escocés que obtuvo un escaño inglés, marcó su impronta.

Es tras la celebración de los referéndums de Escocia y Gales cuando se plantea la necesidad de habilitar un marco normativo en el que integrar la figura del referéndum siguiendo las instrucciones del *Report of the Commission on the conduct of referendum* (1996) frente a la posibilidad de seguir

---

<sup>8</sup> *Report of the Commission on the conduct of referendum*, 1996. London, Constitution Unit, 1996, p. 19. (<http://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/7.pdf>).

una línea normativa puntual y fragmentada, que no obstante subsiste como complemento a la regulación general.

En segundo lugar, en ese plano de normatividad, la previsión legal de referéndums se vincula a la regulación sustantiva de ciertas materias clave, donde el referéndum se articula como un mecanismo procesal complementario, coadyuvante y de plenitud normativa, conectado a su integración en el ordenamiento jurídico. En ese sentido podemos citar, la *Northern Ireland Act*, 1998<sup>9</sup>, que establece en su art. 1 que Irlanda del Norte forma parte del Reino Unido y que no cesará en esa situación, “salvo con el consentimiento de una mayoría de ciudadanos de Irlanda de Norte, votando a los específicos efectos”, señalando en su disposición adicional 1 que la potestad es conferida al Secretario de Estado y que una vez celebrada la votación en la que una mayoría se manifestase a favor de integrarse en Irlanda, esta decisión no podría formalizarse antes del transcurso de 7 años posteriores a esa votación (Schedule 1, 3). En el mismo sentido, la *Government of Wales Act*, 2006, cifraba como prerrequisito para otorgar poderes legislativos no delegados a Gales la celebración de un referéndum, que tendría lugar el 3 de marzo de 2011 o la *European Union Act*, 2011 al obligar a celebrar un referéndum cuando se desarrollasen cambios sustanciales en los tratados de la Unión Europea, consecuencia de un Acuerdo entre los liberales pro-europeos y los conservadores euroescépticos (sección 11: ej. Moneda, medio ambiente, finanzas).

Este panorama cambia radicalmente cuando en el año 2000 se aprueba la *Political parties, Elections and Referendum Act*, 2000 (PPERA), impulsada por el gobierno laborista de Blair. Su fundamento se halla en las recomendaciones de dos informes: el de la Comisión Nairne, *the Commission on the Conduct of Referendums*, de 1996<sup>10</sup> y el Informe del *Committee on Standards in Public Life*, de 1998<sup>11</sup>. Esta ley contiene, en su parte VII, el marco legal aplicable a los referéndums. En ella se regulan aspectos administrativos y organizativos, dejando a las leyes *ad hoc* la regulación de aspectos puntuales, como la convocatoria, la pregunta, las subvenciones o el ámbito geográfico. La PPERA define el referéndum como “una votación al amparo de una Ley del Parlamento sobre una o más cuestiones específicas” (Explanatory notes, secc. 101). En su análisis destaca la consolidación de la Comisión

---

<sup>9</sup> <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47>.

<sup>10</sup> <http://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/7.pdf>.

<sup>11</sup> [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/336870/5thInquiry\\_FullReport.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/336870/5thInquiry_FullReport.pdf).

electoral como órgano que garantiza la legalidad y neutralidad del proceso (art. 3). Entre sus funciones está la de controlar los aspectos financieros, la claridad e inteligibilidad de la pregunta y la neutralidad de la información remitida a los electores. La aplicación de la regulación de la PPERA se acota a un máximo de 6 meses y un mínimo de 10 semanas, dentro de las cuales se habilita un período de designación de los participantes permitidos de 6 semanas al que seguirá un mínimo de 4 semanas de campaña.

El ámbito de aplicación de la Ley (art. 101) se extiende a cualquier referéndum que se celebre en el Reino Unido; los que tengan lugar en Inglaterra, Escocia, Gales o Irlanda del Norte o en las Regiones de Inglaterra a las que se hace referencia en la *Regional Development Agencies Act*, 1998. Cinco referéndums se han celebrado a partir de la vigencia de esta ley: el de devolución al Noroeste de Inglaterra en 2004; la ampliación de competencias de la Asamblea de Gales en marco de 2011; la reforma del sistema electoral de Westminster en mayo de 2011; el referéndum de la independencia escocesa de 2014<sup>12</sup> y el del Brexit en 2016. En cada uno de ellos la regulación general del referéndum se precisa a través de las “primary legislation”, donde se regulan los aspectos concretos del referéndum a realizar, como la pregunta o la legitimación para participar (franchise), la fecha del referéndum —en el referéndum del Brexit, esta se fijaría posteriormente en una Resolución de las dos Cámaras— y de la denominada “secondary legislation” que comprende las normas relativas a la administración y financiación del referéndum aprobadas por el gobierno.

Desde este esbozo del marco normativo, los aspectos sustantivos de esta regulación se ciñen a los siguientes considerandos.

### ***3.1. Tipos o modalidades de referéndum previstos***

Articular una taxonomía de los referéndums en Gran Bretaña insta a un planteamiento previo que versa sobre el carácter discrecional o preceptivo de la celebración de referéndum. En este sentido, las fuentes del Derecho

---

<sup>12</sup> Dado que la PPERA no se aplica de modo automático a los referéndums convocados por los legislativos descentralizados, no se aplicó de modo directo al referéndum escocés de 2014, pero sí lo hizo de modo mediato en virtud del Acuerdo de Edimburgo (Principio 2), que se refiere de modo expreso a la Parte 7 de la PPERA. Su aplicación si se realiza si los referéndums son consecuencia de leyes británicas, como ocurrió con el referéndum galés de 2011 (*Government of Wales Act*, 2011) o futuribles referéndums norirlandeses como consecuencia del *Northern Ireland Act*, 1998.

británico han claudicado a su carácter abierto y pragmático. La normativa general no ha definido con claridad un ámbito material exhaustivo sobre el que se precise la celebración de un referéndum. Por su parte, la legislación particular sí ha hecho varios incisos de modo disperso y fragmentado. La fuerza convencional, tan importante en el marco británico, también aporta un referente a considerar<sup>13</sup>. Finalmente, la discrecionalidad política y la argumentación doctrinal tratarán de cerrar un círculo que podemos concretar del siguiente modo.

Desde la implementación de los diferentes referéndums podemos identificar tres tipos distintos: vinculantes (*binding*), consultivos (*consultative*) y los integradores o de cierre (*referendum lock*). El referéndum de 5 de mayo de 2011 sobre el sistema de elección de los miembros del Parlamento mediante la fórmula de voto transferible (SVT, *single transferible vote*) es el ejemplo de referéndum vinculante, a partir de su origen en un compromiso político, al incluirse en la *Parliamentary Voting System and Constituencies Bill, 2010*<sup>14</sup> donde se señalaba que las próximas elecciones se realizarían conforme al sistema de voto transferible, siempre y cuando se cumplieran dos condiciones: que se hubiese culminado el proceso de delimitación de las circunscripciones antes de 2013 y que el referéndum recibiese un apoyo favorable, adquiriendo, a partir de ahí, ese carácter preceptivo. Dado que este requisito no se produjo fue necesario que se derogase la ley que determinaba su condición vinculante (*The Parliamentary Voting System*

---

<sup>13</sup> *Report of the Independent Commission on Referendums*, julio 2018. London, Constitution Union UCL, p. 31. ([https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182\\_-\\_independent\\_commission\\_on\\_referendums.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf)). La Comisión concluye que están surgiendo algunas convenciones referidas a cuándo han de celebrarse los referéndum, claramente en la línea de lo que ocurre a escala internacional. Previamente, la Comisión ha identificado seis tipos de decisiones para cuya adopción se recurre al referéndum (pp. 23-24): cuestiones vinculadas a la fijación de fronteras en una comunidad democrática (independencia, unificación, delimitación); cuestiones clave en la constitución de una comunidad (la estructura del estado o del sistema político; derechos políticos o la regulación de la ciudadanía); cuestiones internacionales (participación en organizaciones internacionales o acuerdos internacionales); cuestiones de orden moral (reproducción, relaciones entre personas, derechos de los niños, muerte o drogas y sustancias psicotrópicas); cuestiones esenciales para los partidos políticos; otros asuntos como la revocación del mandato presidencial o la conclusión anticipada de la legislatura.

<sup>14</sup> <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldbills/026/2011026.pdf>.

*and Constituencies Act 2011 (Repeal of Alternative Vote Provisions) Order 2011 SI 2011/1702*<sup>15</sup>.

Otros supuestos de referéndums vinculantes en Gran Bretaña nos remiten a los referéndums de 1979 en Escocia y Gales. Al hilo de estos referéndums territoriales también podemos hacer otra clasificación que nos lleva a discernir entre referéndums pre-legislativos y referéndums post-legislativos. Los de 1979 fueron un supuesto de referéndum post-legislativos porque con ellos se cerraba y perfeccionaba un proceso diseñado legalmente, la creación de sendas asambleas legislativas, con el que se contribuía a la par a la integración de las mismas en el ordenamiento jurídico, es decir a su perfeccionamiento, acuñándose para esta categoría la expresión de referéndum de integración o referéndum de cierre “referéndum lock”. Por el contrario, los referéndums de 1997 en Escocia y Gales eran pre-legislativos y consultivos, al preguntar a los ciudadanos si estaban de acuerdo en que hubiera un Parlamento escocés o una Asamblea en Gales o si, en el caso escocés, estaría de acuerdo en que dicho Parlamento tuviera competencias fiscales. Una vez avalados por la ciudadanía se elaboraría la ley que formalizaría tal proceso devolutivo.

El referéndum consultivo se ilustra, por ejemplo, con el referéndum de 1975 sobre la permanencia del Reino Unido en la Comunidad Europea. Sobre la entidad de ese carácter consultivo, no podemos obviar lo que el entonces Presidente de la Cámara de los Comunes, Edward Short, declaró, en el mismo Parlamento de Westminster el 11 de marzo de 1975, asumiendo que el referéndum era “totalmente coherente con la soberanía parlamentaria. El gobierno, por tanto, estará vinculado con su resultado, pero el Parlamento, desde luego, no puede estar atado al mismo”, aunque añadiría con sabia prudencia que “a uno no le cabe esperar que los honorables miembros de esta Cámara puedan ir en contra de los deseos de los ciudadanos, pese a que ellos serán libres de hacerlo” (Bogdanor, 2011: 3). Esta doctrina parece no haber encontrado ninguna mejor que la sustituya casi medio siglo después de su formulación. Empero, el referéndum que ilustra con meridiana claridad su carácter consultivo fue el celebrado el 4 de noviembre de 2004 en el que se preguntaba si debería haber una asamblea electa en la región de North East, pero envuelta en la contextualización más imbricada que podamos imaginar, como se ha analizado. Dado que como no es oro todo lo que parece, el referéndum de 23 de junio de 2016 fue técnicamente no vinculante, pero el gobierno asumió su resulta-

---

<sup>15</sup> [http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1702/pdfs/uksi\\_20111702\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/uksi/2011/1702/pdfs/uksi_20111702_en.pdf).

do y fue tratado “política y democráticamente” vinculante (Sentencia del Tribunal Supremo del Reino Unido sobre la suspensión del Parlamento, de 24 de septiembre de 2019, p. 4).

Una de las formas de conciliar la soberanía parlamentaria con la celebración de un referéndum es recurrir a los que podrían denominarse referendums de cierre, o integradores. En este caso, el art. 2.1 de la Ley de la Unión Europea (*European Union Act, 2011*)<sup>16</sup> establecía que un Tratado no podía ser ratificado hasta que no se aprobase una declaración del Parlamento, de conformidad con el art. 5, el Parlamento aprobase el Tratado y se realizase un referéndum o se reconociese de modo expreso la exención para su celebración. Esta ley ha sido derogada por la *European Union (Withdrawal) Act 2018*, (section 9)<sup>17</sup>.

Desde un criterio espacial, podemos habilitar una clasificación complementaria que diferencia una triple tipología de referendums susceptibles de ser celebrados en el Reino Unido: los estatales, los regionales y los locales. Los respectivos órganos legislativos son competentes para su convocatoria, con la salvedad de aquellos regionales en los que se propugne la secesión, que necesitan un proceso especial dado que esa materia no se incluye en el proceso de devolución. En los referendums locales, vinculados a materias financieras, son convocados por el Secretario de Estado [*Local Government Act 2000* y *Localism Act 2011* (secc 72)].

En conclusión, ha habido tantos tipos de referéndum como voluntades políticas se han articulado. Incluso se han previsto referendums futuribles que sin vincular a futuros parlamentos, si se conectan a ciertos supuestos (la no pertenencia de Irlanda del Norte a Reino Unido; el establecimiento de asambleas electas en las regiones; la ampliación de las competencias de Gales) (Sánchez, 2017:163). Por encima de la dialéctica entre la soberanía popular y la soberanía parlamentaria parece encumbrarse la soberanía partidista.

### ***3.2. Funcionalidad que desempeña el referéndum en el sistema político y, en particular, en relación con la democracia representativa***

Integrar democracia representativa e instrumentos de participación directa y semidirecta, como el referéndum, es uno de los retos de los Estados

---

<sup>16</sup> [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga\\_20110012\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf).

<sup>17</sup> [https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga\\_20180016\\_en.pdf](https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/pdfs/ukpga_20180016_en.pdf).

constitucionales en el siglo XXI. Los referéndums en particular, pueden desempeñar un papel relevante dentro del sistema democrático. Sin embargo, cabe que actúen como un lastre para esta que les lleve a ser catalogados como inhibidores de la democracia (*Report of the Independent Commission on Referendums*, 2018, p. 61).

Las aportaciones de los referéndums a la democracia pueden ser diversas. Los referéndums son potenciadores de la representatividad en una democracia, en la medida en que los resultados de un referéndum pueden considerarse más cercanos a la voluntad de los ciudadanos que cuando esta es canalizada a través de representantes. La participación, que se convierte en un indicador fidedigno del interés que una cuestión suscita entre la ciudadanía, refuerza esta postura. También los referéndums funcionan como un acicate para estimular una participación política mayor de los ciudadanos a nivel general, trascendiendo la casuística particular de su objeto y respondiendo ante el problema de la “reputación de los Parlamentos” (Hansard Society, 2016: 2). A partir del pilar de la soberanía popular que sustenta las democracias, “cambios en la forma básica del Estado no pueden ser hechos sin alguna forma de manifestación del consentimiento ciudadano” (LeDuc, 2003: 102), otorgando una mayor legitimidad a las decisiones fundamentales y fundamentadoras de un Estado que se articulan trascendiendo la división ideológica entre partidos.

El lado más tenebroso de los referéndums apunta a su priorización del enfrentamiento y del debate, frente a las bondades deliberativas de la democracia representativa. Una “democracia deliberativa” que surge como una alternativa que considera el razonamiento público como fuente de legitimidad de las decisiones políticas de carácter vinculante y de la que se distanciarían los referéndums en su apuesta por la confrontación de posturas, por la pasión frente a la razón, por la imposición frente al consenso. En consecuencia, el referéndum se convierte en un instrumento muy activo para potenciar la polarización desde su concepción binaria de la política. Esta configuración “tribal” del referéndum lleva a que toda su maquinaria se dirija a aglutinar el porcentaje de votos necesario para el triunfo de cada opción, en lugar de escuchar a la otra postura, y mucho menos a las minorías (Chambers, 2001: 241). Tampoco hay que ignorar que participación directa o semidirecta sea equivalente a una participación ciudadana pura o no distorsionada. La formulación de la pregunta, la intensidad de la campaña —en la que pueden surgir falsas noticias (fake news), introducirse argumentos ajenos a la misma (trolls), cuya viralidad se multiplica al difundirse a través de redes sociales—, la financiación de la misma o la canalización de otros intereses, especialmente económicos, a través de sus propuestas

pueden empañar el espejo que aspira a reflejar tal voluntad popular, esto es generar una falsa representatividad. En esta perspectiva menos benévola sobre el recurso a los referéndums en la democracia representativa no podemos obviar algo que hemos inducido de la praxis referendaria británica y alude a la utilización por parte de las élites del referéndum. Desde esta perspectiva, adquiere especial importancia cuestionarse quién nos representa. Atendiendo a la teoría de las élites y trasladable a las élites parlamentarias del siglo XXI, nuestra postura es meridianamente clara. Necesitamos élites y estas han de ser las mejores. En la actualidad, las élites políticas se distancian de ese ideal y frente a esas reclamadas capacidades brillantes han priorizado habilidades y competencias “populísticas” que parecen ser efectivas. En conclusión, las élites ya no son las mejores, pero coadyuvan a bloquear el acceso a los mejores y se autoalimentan desde la satisfacción ejemplar de necesidades que ellos mismos han contribuido a crear. Esas aptitudes son todo lo contrario a lo que necesitamos para solventar problemas y para liderar el trabajo de las instituciones, en particular el Parlamento. En esa tesitura, concebir los instrumentos participativos como un elemento que contrarresta esta tendencia implica una desviación de su naturaleza, potenciar la representatividad, una mutación de su esencia, que por consiguiente nos hace desconfiar de su utilidad.

En consecuencia, tras esa revisión de los pros y contras del referéndum, la pregunta que cabe formular es ¿cuándo procede la celebración de referéndums en un sistema democrático? La Comisión Independiente sobre referéndums en su informe post-referéndum Brexit articuló una guía básica de la conveniencia de recurrir al referéndum (pp. 65-66). Con respecto a qué cuestiones deben ser objeto de un referéndum se avala conveniencia de articular un listado fijo de asuntos constitucionales que deben ser objeto de un referéndum. El denominador común ha de ser su vinculación a los principales asuntos constitucionales de Estado. En el caso británico, las materias fundamentales vinculadas a la soberanía serían: el deseo de las partes del Reino Unido, en especial Irlanda del Norte o Escocia, desean permanecer como parte del mismo; si se deberían crear nuevas instituciones en el proceso de descentralización o si las competencias descentralizadas deben cambiar de modo sustancial; la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea; el sistema electoral; cuestiones morales (aborto). El recurso al referéndum en esos supuestos no solo halla su fundamento en la práctica, sino en el principio democrático. Más allá de esa relación temática estricta y acotada, los referéndums pasan a formar parte de la batalla partidista y por lo tanto desciende su relevancia constitucional. Los ciudadanos no desean ocupar el papel de los representantes, por consiguiente, la celebra-

ción ocasional de referéndums ha de ostentar un peso equilibrado dentro de los cauces representativos. Desde un punto de vista procesal, los referéndums son particularmente eficaces cuando se sitúan en el punto final de un proceso decisorio en torno a una propuesta que ya ha sido objeto de un estudio en profundidad, por consiguiente no resultan idóneos los que abren un proceso o los que lo dejan inconcluso y abierto por vincularse a opciones ambiguas. A partir de ahí, el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión Venecia es lo más idóneo para la implementación de un referéndum, vinculadas a los principios de igualdad, libertad y secreto en la emisión del voto<sup>18</sup>.

El referéndum no puede desbancar a las instituciones de representación democrática, cuyo mandato parlamentario implica la obligación de alcanzar decisiones en las que todos los ciudadanos se vean reflejados, a través del compromiso, la deliberación y la discusión. Tampoco el referéndum ha de monopolizar los intentos de implicar a los ciudadanos en los asuntos públicos, existiendo para ello mecanismos menos explorados, como las asambleas de ciudadanos, o que se fundamentan en una redefinición de las funciones y actuaciones parlamentarias, desde su imprescindibilidad (Seijas, 2018: 27).

### *3.3. Sujetos legitimados para instar su convocatoria. Legitimación pasiva*

Reino Unido tiene una parca regulación sobre los requisitos que marcan la celebración de un referéndum, concentrándose estos en la legislación primaria que los avala.

Dado que los referéndums británicos se conciben como un proceso ad hoc al general procedimiento electoral el Parlamento o Asamblea legislativa debe aprobar la legislación habilitante de los mismos. Con la excepción del referéndum de devolución escocesa de 2011 y el de independencia de Escocia de 2014, la convocatoria de los referéndums británicos ha sido realizada por el Parlamento británico mediante una legislación específica. La iniciativa de dichas leyes corresponde al gobierno. En teoría, también sujetos particulares podrían impulsar tales leyes (Private member's bill PMB)

---

<sup>18</sup> Venice Commission, 2007, *Code of Good Practice on Referendums*, CDL-AD(2007)008, adopted by the Council for Democratic Elections at its 19th meeting (Venice, 16 December 2006) and the Venice Commission at its 70th plenary session (Venice, 16-17 March 2007). La versión inglesa es de 25 de octubre de 2018, pp. 1-9.

ante el Parlamento, aunque esa posibilidad no se concibe sin el apoyo gubernamental.

En la regulación del referéndum en Gran Bretaña también merece una atención especial la dimensión pasiva de dicha legitimación, esto es “entitlement to vote in the referéndum” (“franchise”). No hay una regulación general de la misma, sino que se determina en cada legislación específica para cada referéndum. Siguiendo el art. 2 de la *European Union Referendum Act, 2015* el derecho a votar en el referéndum se confiere a aquellas personas que, en la fecha del referéndum, ostenten el derecho a votar en cualquier elección parlamentaria en cualquier circunscripción, esto es mayores de 18 años; los pares que puedan votar en las elecciones municipales en Gran Bretaña e Irlanda del Norte y que sean electores al Parlamento Europeo, de conformidad con la *Representation of the People Act, 1985*; quienes están legitimados para votar en Gibraltar tanto a las elecciones al Parlamento Europeo como a la elección regional; los ciudadanos de la Commonwealth y los de la República de Irlanda. Es preciso registrarse. Aspecto importante a destacar es la referencia a quienes no pudieron votar (Ziegler, 2015: 2): se eliminó la posibilidad de que se rebajara el voto a 16 años como se planteó desde el partido laborista y desde el SNP, tal y como se había permitido en el referéndum para la independencia de Escocia en 2014. Tampoco pudieron votar los residentes de otros Estados de la Unión Europea, que sí pueden votar en las elecciones locales o en las del Parlamento Europeo. Finalmente, tampoco se permitió el voto de los residentes británicos en el extranjero durante un período superior a 15 años, lo que suscitó un problema con los veteranos de guerra. En el referéndum escocés tampoco pudieron votar los escoceses residentes fuera de Escocia.

### 3.4. *Requisitos de la iniciativa*

El punto de arranque de un referéndum parte de la habilitación de un período para su celebración que tiene su origen en una decisión del ejecutivo (Order) —legislación secundaria— que debe ser aprobada por las cámaras del Parlamento y que termina el día de celebración del referéndum. La formulación de la iniciativa no requiere un apoyo parlamentario cualificado, algo que es extraño a la tradición británica y del que hallamos exiguos ejemplos, *Fixed-term Parliaments Act, 2011*. Su duración máxima es de seis meses (art. 102 PPERA) y la mínima de 10 semanas —período de designación de 6 semanas más un período de campaña de 4 semanas—, dentro de los cuales se habilita un período de 28 días que comienza el primer día del período del referéndum para formular la solicitud de ser “organización designada”, al que le sigue uno de 14 días para su resolu-

ción por la Comisión electoral (art. 109.3 PPERA). Otros 28 días será el período que, como mínimo, ha de transcurrir entre esa determinación y la fecha de celebración del referéndum (art. 103 PPERA). La pregunta del referéndum se determinará inicialmente en el Proyecto de Ley que se remita al Parlamento (legislación primaria, art. 104 PPERA). La aplicación discrecional de estos límites temporales llevó a utilizar 16 semanas en el de Escocia de 2014; 14,5 semanas en el referéndum de 2004 (North East Assembly); 11 semanas en los dos celebrados en 2011 (Gales y AVT) y el mínimo de 10 semanas en el referéndum del Brexit.

En la organización de los referéndums interviene una pluralidad de actores, destacando las organizaciones que son líderes en la campaña. La legislación articula la organización del referéndum fundamentalmente desde la fijación y registro de los que denomina participantes, básicamente por su conexión a los aspectos financieros del mismo. Así distingue los “permitted participants” (participantes autorizados) —partidos políticos, residentes a título individual y otras instituciones— y las “designated organizations” (organizaciones designadas) que polarizan el protagonismo de la campaña adscribiéndose a cada posición en liza. Las secciones 105-107 del PPERA regulan la figura de los participantes autorizados, que deben registrarse ante la comisión electoral para poder tomar parte en la Campaña. Ej. Brexit, 123 registrados: Del lado de la permanencia (63), v. gr. *Say yes 2 Europe y Britain Stronger in Europe*; por otro lado, del no (60), v. gr. *Business for new Europe Leave; Leave EU; Vote Leave y Grassroots out. Vote Leave Ltd y the In Campaign Ltd* fueron los grupos líderes u organizaciones designadas para cada opción, el 13 de abril de 2016. Más allá de una ordenación de la participación en el proceso referendario, el objetivo de la PPERA es controlar el gasto asociado a cada una de estas entidades —gasto que se limita a 10.000£ si no se procede a registrar como participante autorizado (art. 117 PPERA)—, algo que se vincula al período permitido, con lo que deviene en un *quero y no puedo*, porque la fiscalización de los gastos fuera de ese período queda en el limbo. Esa conexión entre sujetos autorizados y límites de gastos se realiza en el art. 118, Schedule 14 PPERA, del siguiente modo: 1) Organizaciones designadas para representar las opciones. Techo máximo de gasto de 5 millones de libras. 2) Partidos políticos que se registren en la comisión electoral. Con el techo de los 5 millones de libras que variará en función de los resultados en las últimas elecciones generales, desde un máximo a los que alcanzaron el 30% a un mínimo de 500.000£. 3) Otros participantes autorizados. Gasto máximo de 500.000 libras. Los partidos han de registrarse ante la Comisión electoral, de otro modo no podrán tomar parte en la campaña. Ej. En el referéndum del Brexit el partido conservador, promotor del mismo, no lo hizo. La PPERA no

obliga a los partidos a declarar las donaciones recibidas para el referéndum, pero los partidos tienen que declarar cada cuatro meses dichas donaciones, de modo ordinario, siempre que superen las 7.500£ (*European Union Referendum Act, 2015* que modifica la PPERA de 2000, Part 5 suplemental). Esta ley primaria también regula de modo exhaustivo en su parte 3, Schedule 15A, los delitos y las penas asignadas en los casos de fraude en la financiación de un referéndum.

Liderazgo de la Campaña. De acuerdo con el art. 108 de la PPERA regula el papel de las “designated or umbrella organisation”, como representantes de la campaña para cada uno de los resultados en cuestión. En el caso en que haya varios candidatos la Comisión designará a quien mejor represente el interés de los sujetos que confluyan en esa opción. La organización designada recibirá una cantidad de hasta 600.000 libras. Se le facilitará el envío gratuito de publicidad a los hogares, tendrá derecho a espacios gratuitos en los medios de comunicación públicos, y se le concederán espacios físicos gratuitos para celebrar sus reuniones durante el período regulado. Tendrán un gasto igual al de los partidos políticos de mayor representación en el parlamento. La singularidad es que en el referéndum galés no hubo una organización designada para una de las opciones por lo que se renunció a ambas. En el escocés *Yes Scotland Limited*. y *Better Together 2012 Limited*. En el Brexit, la opción de la permanencia fue defendida por *Britain Stronger in Europe (The In Campaign Ltd)*, representada por Lord Rose de la cadena de tiendas Mark Spencer y fue respaldada por líderes del partido conservador como Cameron y el Ministro de Economía Osborne, la mayoría de miembros del partido laborista, con su líder Jeremy Corbyn y por los Liberal Demócratas, Plaid Cymru, The Alliance Party y el SDLP de Irlanda del Norte, así como el partido verde. Desde el punto de vista de los intereses privados contó con el apoyo de Goldman Sachs, City Bank y Hedge Funds. El SNP decidió desvincularse y hacer campaña por su cuenta a favor de la permanencia, reclamando esa doble mayoría a la que aludiremos. Del lado de la opción de abandonar la EU se presentaron dos plataformas: *Leave Eu/Grassroots*, *Vote Leave* y *Trade Unionist and Socialist Coalition*. Siendo la designada *Vote Leave*, que aglutinó a parte de los laboristas, ministros del Cameron, al esorero de la UKIP, donantes privados de conservadores y laboristas, Boris Johnson y Nigel Farage se adscribieron a esta organización (Sánchez 2017: 196).

Durante el “purdah” o período relevante, que son los 28 días antes del referéndum el gobierno no puede intervenir en la campaña. Los ministros sí podrían intervenir, pero a título privado.

Como complemento a los aspectos financieros de un referéndum, es preciso enfatizar la prohibición de recibir donaciones que provengan de

electores no registrados en el registro de electores del Reino Unido, o de empresas extranjeras, fideicomisos opacos o fuentes desconocidas que superen dicha cantidad. En el referéndum del Brexit, el techo de gasto se subió a los 7 millones de libras para organización designada, respecto a un total de gastos informados a la Comisión electoral de 32.642.158£<sup>19</sup>. En el caso del referéndum escocés la aplicación de estos criterios hubiera generado distorsiones al depender de los resultados del SNP en las últimas elecciones generales. La Comisión hizo una serie de recomendaciones: 1. El gasto máximo se adecuase a las necesidades de campaña de ambos bandos. 2. Evitar un gasto excesivo. 3. El techo de gasto no fuese demasiado bajo que provocase distorsiones y afectase a la transparencia del proceso. Así, se fijó 1.500.000£ como techo y las elecciones al parlamento escocés como referente. El coste total de la campaña fue de 7.318.545£ y las donaciones del no a la independencia fueron de 4.327.677£ y del sí 2.990.868£.

### *3.5. Formulación de la pregunta*

La determinación de la redacción de la pregunta que protagoniza el referéndum es una cuestión capital, dado que cabe inferir una relación determinante respecto al resultado, bien de modo directo, o bien porque un cuestionamiento de su imparcialidad puede desacreditar todo el proceso (Shuman, 1986: 433).

La formulación de la pregunta en los referéndums británicos corresponde a la legislación primaria que los regula específicamente, siendo la Comisión Electoral la encargada de verificar su inteligibilidad (art. 104 (2) PPERA), teniendo que emitir un informe dentro de las 10 semanas posteriores a su publicación en el que de modo expreso evalúe la pregunta. Para ello utiliza un riguroso dossier, aprobado en 2009, “Referendum question assesment guidelines”<sup>20</sup>, en el que establecía unas pautas para analizar las preguntas de un referéndum: ser fácil de entender, ir al grano, evitar la ambigüedad, evitar posicionar a los votantes a favor de una u otra opción y evitar confundir a los votantes. La Comisión electoral desarrolla una investigación cualitativa mediante grupos de discusión

---

<sup>19</sup> <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/political-parties-campaigning-and-donations/campaign-spending-and-donations-at-referendums/campaign-spending-at-the-eu-referendum>.

<sup>20</sup> [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/82626/Referendum-Question-guidelines-final.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0006/82626/Referendum-Question-guidelines-final.pdf).

y entrevistas individuales<sup>21</sup>. Este proceso trata de verificar la inteligibilidad de la pregunta, presentando propuestas alternativas, informes de lingüistas y tratando de verificar si desde su literalidad se favorece una respuesta de las opciones formuladas. Igualmente, incorpora la redacción en galés de cada pregunta si el ámbito espacial del referéndum se aplica en dicho territorio. Basada en esa investigación, la Comisión Electoral emite su informe aprobando la redacción inicial de la pregunta o postulando una alternativa. De hecho, la totalidad de referéndum desarrollados en aplicación de la PPERA han sido objeto de propuestas de modificación, ya sea en el texto que contextualiza la pregunta (ej. 2004 North East Assembly Referendum y 2011 Welsh devolution referéndum) o destacando la deriva de parcialidad que incorpora, como ocurrió en el referéndum escocés de 2014<sup>22</sup> y sobre la permanencia de la Unión Europea<sup>23</sup>. Desde la formulación inicial del Proyecto, “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union?*” (art. 1.4), con una respuesta vinculada al Yes/No, la Comisión electoral instó a que se incorporasen ambas opciones en liza, la permanencia y la salida, poniendo una cruz en la casilla deseada. Esa opción es la que finalmente prosperó, *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* Esto es, se primó un planteamiento más neutral y aséptico en la formalización de la pregunta, a la par que se atendía a los requisitos de claridad en su planteamiento.

Estos informes no son preceptivos, no obstante, los gobiernos han implementado las recomendaciones de la Comisión Electoral (solo en el caso del North East Assembly referendum 2004, el gobierno se desvió mínimamente de la recomendación desde el “see option A” a “See Map Option A”, con poco éxito tal y cómo se ha verificado previamente).

---

<sup>21</sup> Electoral Commission 2009, Our Approach to Assess the Intelligibility on Referendum Questions. [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/82625/Referendum-Questions-our-approach.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0005/82625/Referendum-Questions-our-approach.pdf).

<sup>22</sup> La pregunta propuesta por el gobierno escocés era: “Do you agree that Scotland should be an independent country?” y la defendida por la Comisión electoral, a la postre la definitiva: “Should Scotland be an independent country?” [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/153691/Referendum-on-indepe](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-indepe).

<sup>23</sup> [https://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/153691/Referendum-on-indepe](https://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0007/153691/Referendum-on-indepe).

Sobre la articulación concreta de las preguntas ya hemos avanzado en la parte inicial de este trabajo, enfatizando la dimensión descriptiva de cada referéndum, destacando la preferencia británica por el formato binario, frente al modelo de opciones múltiples que se sugirió por el gobierno escocés para el referéndum de 2014.

Esta protocolización de la fijación de la pregunta encumbra al modelo británico a ser un referente internacional por su rigor y neutralidad.

### ***3.6. Materias excluidas de referéndum***

La dispersa legislación británica sobre el referéndum ha eludido la tarea comprometida de elaborar una relación taxativa de materias sobre las que resulte preceptivo celebrar un referéndum. Igualmente, no hay objetos excluidos expresamente de la consulta referendaria.

En la elaboración de un listado, halo positivo, de aquellas cuestiones que requieren un referéndum para su aprobación hay que priorizar los aspectos convencionales o los precedentes como bagaje para su articulación. Es más, puede integrarse la celebración del referéndum como una convención constitucional. La consolidación de la temática de celebración de referéndum, puede validar esta tesis, pero no puede extrapolarse a la vinculación a instituciones supranacionales, circunstancia que se sostiene por la House of Lords.

Desde el punto de vista normativo, las materias sobre las que la legislación británica exige la celebración de un referéndum son las siguientes:

- Que Irlanda del Norte deje de ser parte del Reino Unido. (*Northern Ireland Act 1996* c. 41, part 1, section 1.)
- La ratificación de cualquier Tratado que reforme o sustituya el Tratado de Roma o de Maastrich, ampliando los poderes de la Unión Europea (*European Union Act 2011* c.12, part 1, sections 2 and 4).
- La abolición del Parlamento o del gobierno escocés (*Scotland Act 2016*, c. 11, part 1, section 1).
- La abolición de la Asamblea o del gobierno galés (*Wales Act 2017* c. 4, part 1, section 1).
- Para que los Ayuntamientos suban los impuestos municipales, más allá de unos márgenes (*Localism Act 2011* c.20, part 1, chapter 1, section 72).

En el campo *lege ferenda*, las denominadas “Fundamental constitutional issues”<sup>24</sup> que se considera que requieren la convocatoria de un referéndum son las siguientes: abolir la monarquía; dejar de pertenecer a la Unión Europea; la secesión de cualquiera de las naciones del Reino Unido; la abolición de cualquiera de las Cámaras legislativas; el cambio del Sistema electoral de la Cámara de los Comunes; la adopción de una Constitución escrita y cambiar la moneda del Reino Unido. Esta no es una lista definitiva y, aun no aspirando a serlo, ofrece una idea meridianamente clara de cómo se concibe la celebración del referéndum *in fieri*.

La ausencia de una Constitución codificada dificulta la institucionalización de una regulación más estricta sobre el referéndum, incluidos los requisitos procesales y los materiales, en particular el cierre de materias sobre las que celebrar o no celebrar un referéndum. Sobre esa base la Comisión Constitucional sobre el referéndum de 2018 no considera apropiado propiciar una regulación en ese sentido (p. 77).

### 3.7. Autoridades encargadas de velar por la neutralidad e imparcialidad

La PPERA establece que será la Comisión Electoral (art. 1) el órgano encargado de la supervisión de las elecciones y de los referéndums celebrados en Gran Bretaña. Sus principales funciones son las siguientes: verificar la inteligibilidad de cualquier pregunta de un referéndum incluida en una ley; registrar a los participantes permitidos que desean hacer campaña y asegurar el cumplimiento de los requisitos que les vinculan; designar a los líderes de la campaña en cada una de las opciones; asegurar su acceso a todas las prerrogativas que se les conceden normativamente; controlar la contabilidad de los participantes permitidos; supervisor las donaciones recibidas y los préstamos solicitados; asesorar a los participantes en la campaña y elaborar un informe con posterioridad a cada referéndum<sup>25</sup>. Como consecuencia de estas funciones el presidente de la Comisión electoral (o alguien nombrado por él) es el responsable de la contabilidad del referéndum (Chief Counting Officer). La valoración del importante papel de la Comisión electoral se concentra en su

---

<sup>24</sup> Constitution Committee, 2010, *Referendums in the United Kingdom* (Twelfth Report of Session 2009-10), HL Paper 99, London, House of Lords, p. 27.

<sup>25</sup> V. gr. The Electoral Commission, *The 2016 EU referendum. Report on the regulation of campaigners at the referendum on the UK's membership of the European Union held on 23 June 2016*. Marzo 2017. [http://www.electoralcommission.org.uk/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0008/215279/2016-EU-referendum-report.pdf](http://www.electoralcommission.org.uk/__data/assets/pdf_file/0008/215279/2016-EU-referendum-report.pdf).

contribución a reducir la discrecionalidad del proceso. En su trabajo pone un fuerte énfasis en la transparencia de la parte económica de la celebración de los referéndums.

Con relación a los gastos ya hemos realizado una síntesis de su articulación, que cabe completar con la obligación de que cualquier pago que se abone en la contabilidad de los gastos de un referéndum y que supere las 200£ tiene que ir acompañada con una factura o recibo, ex art. 114 PPERA.

### ***3.8. Papel de los partidos y de los medios de comunicación en campaña***

En la regulación del referéndum destaca la figura del “*purdah*”, (art. 125 PPERA) que se vincula a los 28 días anteriores a la realización de un referéndum en los que se impide la publicación de cualquier información “*whatever form and by whatever means*” por parte del gobierno, de funcionarios o de entidades sufragadas con fondos públicos, ya sea de carácter general, vinculada a los argumentos a favor o en contra de la pregunta formulada o, incluso, relativa a incentivar la participación en el referéndum. La consideración de la misma como un factor muy restrictivo fue objeto de una enmienda por parte del gobierno en la tramitación de la Ley de 2015, que no prosperaría.

El papel de los distintos sujetos participantes activamente en el referéndum se ha analizado a partir de los dos protagonistas que son los participantes autorizados y las organizaciones determinadas.

El control de las publicaciones emitidas durante el referéndum se regula en los arts. 125-127 PPERA y se orienta a fomentar la participación en el referéndum, prohibiéndose la publicación durante el período referendario (*purdah*) de ningún material por parte de ministerios o autoridades locales o aquellas personas u organismos que se financien total o principalmente con fondos públicos o por parte de las autoridades locales (125.2 PPERA). En consecuencia, la promoción o procura de un resultado particular se reserva a las organizaciones designadas que portagonizarán la “*referendum campaign broadcast*” (art. 127 PPERA).

### ***3.9. Quórum de participación exigido en su caso para la validez del resultado***

Como hemos narrado, en la realización de los referéndums en Gran Bretaña solo en los de 1979, relativos a la creación de un Parlamento en Escocia y Gales se optó por introducir un mínimo del 40% de participación en dicho referéndum (enmienda Cunningham). En el terreno de los posibles, hemos

de referenciar la propuesta de introducir una reforma de la PPERA en el curso parlamentario 2003-4, por el diputado Gordon Prentice, *Referendum Thresholds Bill*, que proponía la introducción de un art. 104 A en la misma en el que se consignaba que una participación inferior al 50% de las personas con derecho a voto en un referéndum equivaldría a un resultado negativo<sup>26</sup>.

### ***3.10. Mayorías cualificadas, en su caso requeridas, para considerar vinculante el resultado***

La doctrina ha sido especialmente crítica con la inexistencia de mayorías cualificadas para validar los resultados de los referéndums británicos, “whatever the turnout and whatever the margin of victory” (Bogdanor, 2011: 4). Una mención especial requiere la no aceptación de la enmienda de Alex Salmond respecto a la exigencia para aceptar la validez de los resultados del referéndum de 2016 que se vinculase a lograr una doble mayoría de votos, una para todo el Reino Unido y otra para cada nación. La razón esgrimida era que dicha “double majority threshold to ensure that no nation in the UK can be taken out of the EU against its will” (Uberoi, E. 2015: 7)<sup>27</sup>. La respuesta del Ministro para Europa, David Lidington, fue contundente: “The Government take the view that, in respect of EU membership, we are one United Kingdom. The referendum will be on the subject of the United Kingdom’s membership of the [EU] and it is therefore right that there should be one referendum and one result”<sup>28</sup>. La denominada “Sewel Convention” ha sido esgrimida como un argumento en favor a tal consideración. Esta Convención, que se acuñó en 1998 “se podría esperar que Westminster no legislaría normalmente con respecto a materias que han sido objeto de devolución a Escocia sin el consentimiento del Parlamento Escocés”<sup>29</sup>, se codificó en 2016 respecto a Escocia, (*Scotland Act*, 2016)<sup>30</sup> y en 2017 en Gales (*Welsh*

<sup>26</sup> Esa propuesta de reforma de la PPERA no prosperaría. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200304/cmbills/024/04024.1-i.html>.

<sup>27</sup> Enmienda rechazada. Segunda Lectura HC Deb 9 de junio 2015 c1067.

<sup>28</sup> HC Deb 16 June 2015 Vol 597 cc231.

<sup>29</sup> Lord Sewel, HL Deb 21 July 1998 Vol 592 c791.

<sup>30</sup> Section 2, de ambas leyes. Aquí solo reproducida en el caso escocés: “The Sewel convention”.

In section 28 of the Scotland Act 1998 (Acts of the Scottish Parliament) at the end add—.

“(8)But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament”.

*Act*, 2017). La jurisprudencia y la doctrina se han preocupado de las consecuencias de esa posibilidad. Judicialmente, *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5, para 148, no ha dudado en otorgar un valor político a la misma, reforzado con su positivación, pero ha negado una vinculación del Tribunal a ella, en una interpretación muy formalista (Basaguren 2017: 133) al sostener que “the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the constitutional remit of the judiciary, which is to protect the rule of law” (Cowie 2018: 16).<sup>4</sup> La doctrina, ya de modo muy temprano, ha valorado la dificultad, cuando no imposibilidad, en el caso de la salida de Reino Unido de Gran Bretaña, de un “partial withdrawal” (De Witte 2015: 34), rechazando una Unión Europea a la carta (Potcheva, E, M 2016: 6), derivado de esa oposición territorial, y por lo tanto de rechazo de esa doble mayoría en un referéndum.

#### **4. UN PUNTO Y APARTE: DEL “HIGHLY LIKELY” REFERÉNDUM A PARTIR DEL REFERÉNDUM DE ESCOCIA DE 2014 AL “SISYPHUS’ STONE” REFERÉNDUM DEL BREXIT DE 2016**

Siguiendo el art. 1, Scotland Act 2016, “El Parlamento escocés y el Gobierno escocés son una parte permanente de los acuerdos constitucionales del Reino Unido” (The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom’s constitutional arrangements). A pesar del carácter no escrito de este entramado constitucional británico, la existencia de un “acuerdo histórico” fundacional en el que Escocia es una parte del Reino Unido, implica que cualquier alteración de este status debe ser consentida por las partes, por todas las partes. La introducción de algún cambio en ese marco constitucional implicaría la necesidad de recabar el consentimiento de los escoceses, al entender que los elementos de ese orden constitucional afectan a Escocia. Así, los resultados del referéndum de 2014 pudieron estar determinados por la permanencia de Escocia en la Unión Europea. Dado que ahora ese nexo se rompe, se plantearía la necesidad de ese consentimiento expreso canalizado a través de un referéndum. En ese sentido, Nicola Sturgeon ha manifestado que tras los resultados del Brexit y la evolución del proceso, un segundo referéndum en Escocia será “altamente probable”, probabilidad que ha sido fechada como límite a finales de 2020, a partir de lo que se ha definido como “cast iron mandate”, tras obtener el SNP 48 de los 59 escaños escoceses en las elecciones de 12 de diciembre de 2019. Ante la celebración de ese segundo referéndum asaltan las dudas jurídico procesales, nuevamente. Los “argumentos creativos” que apoyaron el referéndum de 2014 podrían

ser de difícil rescate tras la interpretación judicial del artículo 29 (3) de la *Scotland Act, 1998* en la que se establece que “para los fines (propósitos) de esta sección, la cuestión de si la disposición de una ley del Parlamento escocés se refiere a una materia reservada de acuerdo al apartado 4, ha de determinarse por referencia al fin (purpose) de la disposición, tomando en consideración, entre otras cosas, sus efectos en todas las circunstancias”. Así, en el caso *Imperial Tobacco v Lord Advocate*, (12 de diciembre de 2012), se establece que “the fact that section 29 provides a mechanism for determining whether a provision of an Act of the Scottish Parliament is outside, rather than inside, competence does not create a presumption in favour of competence” (FJ. 15), siendo preciso ejecutar un preciso ejercicio de interpretación legal, un test (FJ. 18) que se centre en vincular el propósito y el efecto de la ley en cuestión y las materias reservadas al parlamento británico. Si dichas materias reservadas se ven afectadas, “alteradas” o “desequilibradas” por la ley escocesa (F.J. 3) se considerará que dicha ley habrá desbordado el marco competencial del legislativo territorial, siendo expulsado de dicho ordenamiento, “no es ley”, dice el art. 29.1 de la *Scotland Act, 1998*. El recurso a la habilitación competencia suplementaria de la *Order in Council* (art. 30, *Scotland Act, 1998*) ya agotó su eficacia al ser temporal, condicional y puntual, requiriendo otro acuerdo político similar entre los gobiernos de Londres y Edimburgo. En consecuencia, el proceso jurídico procesal habilitador de un nuevo referéndum pende de otra entente política, inimaginable en otras circunstancias y con otros u otras protagonistas. No en vano, Boris Johnson ha afirmado que el referéndum de 2014 fue “once in a generation event” 

Europa ha sido el sempiterno talón de Aquiles del Partido Conservador británico y, en general, de la política y la sociedad en su conjunto. El liderazgo de David Cameron, tanto en su rol de opositor como de Primer Ministro, ha estado jalonado por la presión de convocar un referéndum sobre la UE. Recién llegado a la presidencia promovió la *European Union Act, 2011*, que vinculaba a la celebración de un referéndum la ratificación de Tratados que impliquen cesión de poderes a la UE. La rebelión de 81 MP tories contra su líder en octubre de 2011, suscribiendo una moción en la que solicitaban un referéndum fue otro paso en ese acorralamiento. En junio de 2012, una nueva misiva de un centenar de diputados conservadores reitera esa reivindicación (Castellá 2016: 310). En enero de 2013 (EU Speech and Bloomberg) anuncia su intención de renegociar los términos de la relación entre UE y UK, así como la celebración de un referéndum sobre la permanencia, compromiso que se trasladará al programa conservador de las elecciones de 2015, posicionándose de antemano por la continuidad en la Unión. La UKIP

se muestra como líder de la salida europea y el resto de fuerzas claman por la permanencia (laboristas y liberal-demócratas). El SNP reclama una doble mayoría como se ha analizado. La inesperada mayoría absoluta conservadora hizo buena la máxima de que lo peor que puede ocurrir es que los sueños se cumplan, por lo que Cameron —Discurso de la Corona de 27 de mayo de 2015— se ve abocado a presentar un Proyecto de ley sobre el referéndum de permanencia en la UE. El partido se desarticula, surge el movimiento *Conservatives for Britain* y el enfrentamiento Cameron versus Johnson ejemplifica la fragmentación social y política británica.

La European Union Referendum Act 2015 c 36 sería sancionada por la Reina el 17 de diciembre de 2015. Una Resolución de ambas cámaras, *European Union Referendum (date of referendum, etc.) Regulations 2016* fijaría la fecha del referéndum para el 23 de junio de 2016. En ese ínterin se formaliza un acuerdo entre el Reino Unido y el Consejo Europeo (EUCO 1/16, 19 de abril 2016), cuya relevancia se diluye como consecuencia de los resultados del referéndum del Brexit, que se estructuraba en torno a cuatro áreas (gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración) y cuya esencia era dotar de un status disimétrico a UK dentro de la UE. Sobre las organizaciones participantes en el referéndum y sus actuaciones ya nos hemos pronunciado. Los resultados manifestaron un estrecho margen a favor del abandono de la UE, 51,9% de los votantes, un 3,8 % más que quienes deseaban la permanencia<sup>31</sup>.

La asunción de responsabilidad política llevó a la dimisión de Cameron, siendo elegida Teresa May, Ministra de Interior, como su sucesora quien le tocaría lidiar con el post-referéndum y a quien, a su vez, sucedería Boris Johnson.

Las especulaciones acerca de los posibles escenarios proliferaron casi con más intensidad que un análisis dirigido directamente a la situación que realmente y sincrónicamente se producía que es el camino hacia el Brexit. En el contexto de las negociaciones pre-referéndum se barajaron

---

<sup>31</sup> Sobre una elevada participación del 72,2% de los votantes registrados, que se superó en Inglaterra (73%), pero sobre todo en Gibraltar (83,5%), siendo la más baja la de Irlanda del Norte (62,7%). Escocia (67,2%) y Gales (71,7%) cierran ese mapa territorial de participación. En lo referente a los resultados por territorios: en Gibraltar un 95,9% votaría por la permanencia, mientras que un 4,1 votaría Out. Inglaterra y Gales determinarían el resultado final. Inglaterra (53,4% out y 46,6% In); Gales (52,5% Out y 47,8% in); Escocia (38% out y 62% in) e Irlanda del Norte (44,2% out y 55,85 in).

tres supuestos: el del estatus especial, la repatriación o la introducción de leves modificaciones en los Tratados (Piris 2015: 19).

El 30 de marzo de 2017 Teresa May activa el art. 50 del Tratado de la Unión, iniciando dos años de negociación. Lo que se denominó como la “doctrina May”, apunta a una teoría constitucional en virtud de la cual el Parlamento, los legislativos descentralizados y los tribunales no pueden cuestionar y no tienen la legitimidad para implementar las consecuencias del referéndum, eso solo compete al gobierno. Para ello se apela a una prerrogativa gubernamental (art. 1, Bill of Rights 1689) que habilitaría la activación del art. 50 TUE. Esa posición fue cuestionada, social y académicamente (Craig 2018:1), y la respuesta se formalizó en la sentencia *Miller, Miller and Dos Santos v Secretary of State for Exiting the European Union* (“Miller”), de 24 de enero de 2017, ratificando la sentencia dictada por la “High Court of Justice Queen’s Bench División Divisional Court” de 3 de noviembre 2016, donde se dictaminó la necesidad de que el Parlamento debería aprobar el inicio formal del proceso del Brexit. El 26 de enero de 2017 el Gobierno británico presentó el proyecto de ley ante el Parlamento para autorizar el comienzo del “Brexit”, llamado proyecto de la Unión Europea (Notificación para la retirada). El 1 de febrero de 2017 se aprobó por la Cámara de los Comunes (498 votos a favor y 114 en contra), lo que dio permiso al Gobierno para el inicio de la salida de Reino Unido de la Unión Europea. Fue sancionada el 16 de marzo de 2017. Una de las enmiendas a esta ley fue la exigencia de un voto final del Parlamento sobre el acuerdo que se alcance con la Unión. El calendario consecuente se vincula al Acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea, apoyado por unanimidad por el Consejo Europeo de 25 de noviembre de 2018, su votación por el Parlamento británico, primero programada para diciembre de 2018 y luego pospuesta al 15 de enero de 2019, iniciaría un período transitorio el 29 de marzo de 2019 que finalizaría el 31 de diciembre de 2020, con posible prórroga que nunca podrá ir más allá del 1 de enero de 2023. En ese devenir se proyectó la incertidumbre de un segundo referéndum, motivada por un cierto arrepentimiento (Wells 2018: 1) y que protagonizó un debate en la Cámara de los Lores el 25 de octubre de 2018, pero sobre todo por la posibilidad de una marcha atrás, especialmente desde el 10 de diciembre de 2018 cuando el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió (ponente Juez Wightman<sup>32</sup>) que es factible una revocación de la

---

<sup>32</sup> “Article 50 TEU must be interpreted as meaning that, where a Member State has notified the European Council, in accordance with that article, of its intention to withdraw from the European Union, that article allows that Member State — for

voluntad británica de salir de la Unión Europea, “revocación unilateral, de una forma inequívoca e incondicional”, en aras a confirmar su condición de miembro de la Unión Europea. Los resultados de las elecciones de 12 de diciembre de 2019 reforzaron la fecha de 31 de enero de 2020 como la implementación del Brexit.

Todo ello hace que este proceso se perciba como la materialización del mito de Sísifo, rodando la piedra hacia la cima de una colina (<https://twitter.com/TheBrexitComic>) escena ante la cual, los ciudadanos no les queda más remedio que apelar a su paciencia, “watched kettle never boils”.

## 5. REFLEXIÓN FINAL

En Gran Bretaña, hasta finales del siglo XX, el referéndum no tiene protagonismo fáctico, al que responderá su recepción normativa en el siglo XXI. De ambos análisis queda extrapolar una exigua reflexión final, especialmente tras la publicación en julio de 2018 del Informe de la Comisión Independiente sobre los Referéndums<sup>33</sup>.

La historia de los referéndums en Gran Bretaña se caracteriza por el oportunismo político (Le Roux 2016: 3), introduciendo a la sociedad británica en problemáticas que o bien se presentan como irresolubles o bien se crean y alimentan por los propios representantes. Si Dicey nos advertía sobre el concepto de soberanía parlamentaria inaceptablemente insular que se consolidaba en la historia constitucional británica (Allison, J.W. F. 2007: 103), los constitucionalistas británicos contemporáneos se ven superados

---

as long as a withdrawal agreement concluded between that Member State and the European Union has not entered into force or, if no such agreement has been concluded, for as long as the two-year period laid down in Article 50(3) TEU, possibly extended in accordance with that paragraph, has not expired — to revoke that notification unilaterally, in an unequivocal and unconditional manner, by a notice addressed to the European Council in writing, after the Member State concerned has taken the revocation decision in accordance with its constitutional requirements. The purpose of that revocation is to confirm the EU membership of the Member State concerned under terms that are unchanged as regards its status as a Member State, and that revocation brings the withdrawal procedure to an end”. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=30070EAD3C16AB345376A71509ACC49D?text=&docid=208636&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1>.

<sup>33</sup> [https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182\\_-\\_independent\\_commission\\_on\\_referendums.pdf](https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/sites/constitution-unit/files/182_-_independent_commission_on_referendums.pdf).

por una realidad que les obliga a abrir ventanas e idear teorías a una velocidad supersónica. Una importante lección es que el gobierno adquiera conciencia sobre su implicación en un proceso referendario y lo que ello supone para la confianza pública en las instituciones de gobierno (House of Commons. Public Administration and Constitutional Affairs Committee. *Lessons learned from the EU Referendum*, Report. 12 de abril de 2017, HC 496 of Session 2016-17, p. 62). Desde los ojos españoles, cabe apreciar el *déjà vu* que hemos querido o nos hemos dejado querer referido a la convocatoria de un pseudo-referéndum en Cataluña, un velo de confusión y enredo al que incomprensiblemente se han aferrado muchos ciudadanos, como una válvula para exteriorizar muchos problemas reales, básicamente sociales y de representación, que ha convertido al referéndum en un inhibidor de la democracia representativa en vez de un refuerzo complementario de la misma. Todo ello sin olvidar que...

*“Hay dos grandes objetivos que toda Constitución debe perseguir para tener éxito, fines que toda Constitución longeva y referenciada debió de tener con toda seguridad: toda Constitución debe, en primer lugar, ganar autoridad, y, en segundo lugar, usar esa autoridad; necesita primero, la lealtad y la confianza de los gobernados, y luego sacar partido de ese respeto reverencial en la acción de gobierno”. Bagehot, Cap. The cabinet, p. 61.*

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- Allison, J. W. F. (2007), *English historical Constitution*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Basaguren, A. (2017), Brexit: la secesión de la Unión Europea entre teoría y realidad, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, pp. 111-140.
- Balson, D., (1996). “The United Kingdom: Constitutional Pragmatism and the Adoption of the Referendum”, en Gallagher, M. y Uleri, P.V. (eds.), *The Referendum Experience in Europe*, Basingstoke, Macmillan Press.
- Bogdanor, V. (1980). The 40 per cent rule. *Parliamentary Affairs*, Volume 33, Issue 1, 1 January 1980, 249-263. (<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pa.a051838>).
- (2009). *The New British Constitution*, Oxford: Hart Publishing.
- Bogdanor, V., Curtis, J. y Farrell, D., *AV Referendum*, Political studies Association, 29 de marzo de 2011. [https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/AV\\_Referendum\\_Media\\_Briefing\\_Pack.pdf](https://www.psa.ac.uk/sites/default/files/AV_Referendum_Media_Briefing_Pack.pdf)
- Byrne, D. (1998). An Irish view of the Northern Ireland Peace Agreement: The interaction of Law and Politics. *Fordham International Law Journal*, Vol 22, Issue 4, Article 7, pp. 1206-1220.
- Castellá Andreu, J.M., (2016), El referéndum sobre el Brexit: Una historia inacabada, *Revista de Derecho Político*, n.º 97, septiembre-diciembre de 2016, pp. 297-334.
- Cowie, G. (2018), “Brexit: devolution and legislative consent”, *Commons Library Briefing*, Briefing Paper Number 08274, 29 March 2018.

- Craig, R., (2018), Can the Government Use the Royal Prerogative to Extend Article 50?, U.K. Const. L. Blog (9th Jan. 2018) (at <https://ukconstitutionallaw.org/>).
- De Witte, B., (2015) "Partial EU membership-which legal options and scenarios?", *United Kingdom's renegotiation of its constitutional relationship with the EU: agenda, politics and risks*, EP Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, PE 536.489, December, pp. 30-35.
- Gay, O., and Morgan, B., (1998), Northern Ireland: Political Developments since 1972, *Research Paper 98/57*, London, House of Commons Library.
- Hansard Society, (2016), *Audit of Political Engagement 13: 2016 Report*. London, Hansard Society. ([https://assets.ctfassets.net/u1rlvbs33ri/24aY1mkabGU0uEsoUOekGW/06380afa29a63008e97fb41cdb8dcad0/Publication\\_\\_Audit-of-Political-Engagement-13.pdf](https://assets.ctfassets.net/u1rlvbs33ri/24aY1mkabGU0uEsoUOekGW/06380afa29a63008e97fb41cdb8dcad0/Publication__Audit-of-Political-Engagement-13.pdf)).
- LeDuc, L., (2003), *The Politics of Direct Democracy: Referendums in a global Perspective*. Toronto, University of Toronto Press.
- Le Roux, N. (2016), Is there a tension between Parliamentary democracy and referendums?, *The Constitution Society*, London. <https://consoc.org.uk/publications/tension-parliamentary-democracy-referendums/>
- Leicester, G., (1996), *Scotland's Parliament: Fundamentals for a New Scotland Act*, London, Constitution Unit. (<https://www.ucl.ac.uk/political-science/publications/unit-publications/3.pdf>).
- Loughlin, M., y Viney, C., (2015), "The coalition and the constitution", en Seldon, A. and Finn, M., (eds.) *The Coalition Effect, 2010-2015*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 59-86.
- Monahan, P. J., (2000) Doing the Rules. An Assesment of the Federal Clarity Act in Light of the Quebec Secession Reference, *C. D. Howe Institute. Commentary*, n.º 135, february 2000, pp. 2-25.
- Piris, J-C. (2015), "Constitutional pathways: which institutional and constitutional adjustments for the United Kingdom?", en *United Kingdom's renegotiation of its constitutional relationship with the EU: agenda, politics and risks*, EP Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C, PE 536.489, December 2015, pp. 19-30.
- Potcheva, E. M. (2016): Article 50 TEU: withdrawal of a Member State from the EU, Briefing European Parliament Research Service, PE 577.971, February 2016. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS\\_BRI\(2016\)577971\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf)
- Priddy, S., 2017, House of Commons Ballot bill since 1997, *Parliamentary Information List, Number 04055*, London, House of Commons Library. file:///C:/Users/Usuario/Downloads/SN04055.pdf
- Qvortrup, M., (2006), Democracy by delegation: The decision to hold referendums in the United Kingdom, *Representation*, 42 (1), pp. 59-72.
- Sánchez Ferriz, R. (2017). Reflexiones sobre una eventual reforma constitucional de los institutos de democracia directa y semidirecta, *Revista de Derecho Político*, núm. 100, 513-540.
- Sánchez Ferro, S. (2017), "El papel de los partidos políticos en los referéndums en el Reino Unido: especial referencia al referendun de Escocia y al referendun de permanencia en la UE", en Biglino Campos, P., *Partidos Políticos y mediación de la democracia directa*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 157-204.

- Seijas Villadangos, M. E., (2017). La práctica de los referéndums de independencia o secesión territorial: Los casos de Quebec en Canadá y Escocia en el Reino Unido, unos procesos poliédricos y polifásicos, pp. 281-321, en Saenz Royo, E. y Garrido López, C., *La funcionalidad del referéndum en la democracia representativa*. Madrid, Tirant lo Blanch.
- (2018), La centralidad del Parlamento. Una teoría crítica de sus funciones. *Revista Brasileira de Direito*, vol. 14, n. 3, p. 24-54, septiembre-diciembre, 2018-ISSN 2238-0604, DOI: <https://doi.org/10.18256/2238-0604.2018.v14i3.2973>. <https://seer.imed.edu.br/index.php/revistadedireito/article/view/2973/2014>.
- Schuman, H., (1986), Ordinary Questions, Survey Questions, and Policy Questions, *Public Opinion Quarterly*, 50 (3).
- Uberoi, E. (2015), *European Union Referendum Bill 2015-1016: the progress of the Bill*, Briefing Paper, Number 07249, 11 December 2015, House of Commons Library.
- VVAA. (2018), *Report of the Independent Commission on Referendums*, London, Consitution Union UCL.
- Ziegler, R. (2015), The “Brexit” Referendum: We Need to Talk about the (General Election) Franchise, *UK Constitutional Law Association*, [blog]. <https://ukconstitutionallaw.org/2015/10/07/ruvi-ziegler-the-brexit-referendum-we-need-to-talk-about-the-general-election-franchise/>.
- Wells, A. (2018), Where Britain stands on Brexit one year out, *YouGov*, 29 de marzo de 2018.
- Wyn Jones, R., & Scully, R. (2012), *Wales Says Yes: Devolution and the 2011 Welsh Referendum*, Cardiff: University of Cardiff.