



# Consideraciones sobre las implicaciones constitucionales del referendun sobre la Unión Europea

27 Junio 2016

Instituto Europeo de Derecho  
European Institute of Law

*European Institute of Law*

as

## ¿ESTAMOS ANTE EL BREXIT DEFINITIVO?

### Introducción

Existen razones fundadas para considerar que el referéndum del 24 de junio no tiene suficiente base política ni jurídica para poder ser considerado como fundamento de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea.

La irresponsabilidad de buena parte de la clase política británica ha situado al Reino Unido ante la mayor crisis constitucional de su Historia moderna. El referéndum del Brexit ha originado que la ciudadanía de ese país, los ciudadanos europeos que allí residen y, al mismo tiempo, todos nosotros como ciudadanos de esa Europa que, aún con las dificultades que todos conocemos, constituye un punto de referencia no sólo para todos nosotros sino para buen número de personas de muchos lugares del mundo, se encuentren profundamente desconcertados, sobre todo porque ni sus propios políticos ni, también hay que decirlo, algunos de los líderes europeos, han estado a la altura de las circunstancias.

Con esta opinión jurídica que acompañamos, se trata de situar el problema dentro de las coordenadas del art. 50 TUE que exige que el proceso de retirada de un Estado miembro de la Unión se realice de conformidad con sus propios procesos constitucionales y que, una vez esto constatado, se emita la comunicación a las autoridades europeas, expresando esa voluntad de abandonar la Unión.

Pues bien, lejos de tener en cuenta estas disposiciones, se ha producido una avalancha de exigencias de retirada inmediata del Reino Unido y la de sus representantes ante las Instituciones Europeas, cuando ello es contrario a los propios Tratados ya que mientras el Reino Unido no haya formalizado su retirada, continúan siendo titulares de todos los derechos que les corresponden como tales (excepto que no pueden participar en la negociación sobre su retirada) requiriéndose, además, una emisión rápida, cuando no inmediata, de la comunicación indicando que el Reino Unido desea abandonar la Unión Europea.

No se ha tenido en cuenta, en este contexto, que el Reino Unido no ha culminado las previsiones constitucionales que pudieran justificar la decisión de abandonar la Unión. Supongo que existe un profundo desconocimiento acerca del sistema jurídico-constitucional de ese país, puesto que de tenerlo no se

hubieran oído ni leído las erradas propuestas y conclusiones que están circulando por los medios de comunicación.

En la opinión jurídica se expone, primero cual es el sistema constitucional del Reino Unido, sistema peculiar, que no tiene correspondencia alguna con ninguno del de los otros 27 Estados miembros de la UE, por cuanto este país no tiene Constitución escrita y su sistema constitucional está básicamente formado por convenciones constitucionales, o acuerdos políticos fundamentales de amplio alcance, con valor constitucional, que se vienen tomando a lo largo de su Historia y que vinculan del mismo modo que las demás constituciones nacionales vinculan a cada uno de los Estados miembros de la UE.

Ha sido mediante el instrumento de la convención constitucional que se ha creado el parlamentarismo del sistema británico, por el cual en este país, la soberanía reside en el Parlamento (Westminster) y no en el pueblo (como sería nuestro caso) o la nación (como sería el caso de Francia). Sobre este principio, siendo el Parlamento soberano, y lo es a todos los efectos, es al Parlamento a quien le corresponde tomar las decisiones que afectan al sistema constitucional del país, máxime cuando se trata de resolver esa crisis profunda en la que el Brexit ha sumido al sistema. En este contexto, en el Reino Unido no existen los referéndums vinculantes y, todos y siempre, son consultivos, porque no es el pueblo el soberano, sino el Parlamento, por raro que a nosotros nos pueda parecer.

Ello implica dos cosas: Primero que no se puede considerar ese referéndum como definitivo, puesto que jurídicamente no tiene tal carácter. Y segundo, que el propio sistema constitucional del Reino Unido contiene previsiones que permitirán superar esta crisis si las reglas jurídicas se aplican en forma adecuada. Por ello, se analiza la función que pueden tener las convenciones constitucionales en el marco de la resolución de tal crisis, puesto que cualquier otro procedimiento la podría cerrar en falso.

De ahí que se analicen tales convenciones y se consideren posibles opciones, dentro del marco constitucional del Reino Unido, para encontrar una respuesta no jurídico-formal sino que se sitúe en la tradición político-constitucional del país.

La opinión jurídica ha sido contrastada con expertos británicos y de otros países europeos concedores del sistema constitucional del Reino Unido y se ofrece como contribución al esclarecimiento de un problema profundo de un Estado

miembro del cual, en general, se desconocen sus coordenadas y mecanismos constitucionales.

Una vez emitida la opinión, hemos también constatado que, dentro del Reino Unido, diversos sectores académicos y políticos se pronuncian en sentido parecido, habiendo incluso, desde varios sectores, contribuido a la difusión de nuestra opinión, para incidir en una reflexión que creemos necesaria, porque la ciudadanía europea, en su conjunto, incluida la británica, no se merece el trato que desde algunos sectores se ha otorgado.

No es, tampoco la primera vez que ha sucedido algo similar. En Dinamarca y en Irlanda, hubo también referéndums negativos que negaron la ratificación de sendos Tratados de la Unión que derogaban los anteriormente vigentes; si estos referéndums se hubieran consolidado, estos países no estarían hoy en día en la Unión, porque habrían dejado de estar vinculados a tratado alguno.

En ambos casos, respetando los procedimientos comunitarios e internos, en Dinamarca y en Irlanda, se estableció un período de reflexión e información pasado el cual se repitieron los referéndums, con resultado positivo en la segunda vuelta. No vemos por qué lo que ha constituido no un precedente, sino dos, ha de serle negado a la ciudadanía del Reino Unido, máxime cuando su Parlamento podría legalmente considerar no aplicable el resultado del referéndum recientemente realizado, porque está en su derecho.

Teresa Freixes

Catedrática de Derecho Constitucional

Catedrática Jean Monnet *ad personam*.

## **Consideraciones sobre las implicaciones constitucionales del referendun sobre la Unión Europea**

### **¿Cuál es la Constitución del Reino Unido?**

Gran Bretaña es uno de los escasos países que no dispone de una constitución codificada, aunque sí existen numerosas leyes constitucionalmente materiales y el sistema parlamentario que preside su modelo constitucional se ha formado básicamente a partir de convenciones constitucionales. En la práctica, la Constitución británica es la teoría política predominante del momento.

De hecho, la Constitución (organización del poder y sus relaciones con la ciudadanía) se basa en la soberanía del Parlamento. Y cuando en UK se habla de que algo es inconstitucional lo que se está diciendo es que es contrario a las convenciones.

### **¿Qué es una convención constitucional?**

Las convenciones constitucionales son acuerdos tácitos o expresos entre los titulares de los órganos constitucionales para resolver los problemas y dificultades que de hecho se producen en la aplicación de la Constitución.

Su fundamento: el acuerdo entre los órganos supremos del Estado, obtenidos mediante la mejor mayoría política posible. Buscan la propia salvaguarda de la Constitución.

Las convenciones constitucionales tienen un valor superior a las Act del Parlamento.

### **¿Cómo se adoptan las convenciones constitucionales?**

Para que existan ha de existir una cierta razón que lo justifique satisfactoriamente. Las convenciones constitucionales suelen hallar su origen en particulares y concretas circunstancias sociales y políticas que plantean problemas que es necesario abordar fijando criterios a cumplir y respetar.

No es necesario que deriven de una costumbre sino que un solo comportamiento puede originar el precedente que dé lugar al establecimiento de la convención.

Tratándose de una categoría constitucional no es posible hacerlo como si fuera una ley ordinaria. Se precisa el acuerdo de la mayor parte posible de partidos, por lo que no es necesaria una votación parlamentaria formal ni ponerlas por escrito. Son acuerdos vinculantes dirigidos a ser cumplidos.

### **¿Qué materias son propias de las convenciones constitucionales?**

Todas aquellas que puedan ser de relevancia constitucional en el sistema británico. El parlamentarismo de este país se fundamenta básicamente en convenciones constitucionales dirigidas a conservar la confianza en el sistema.

Todas ellas se han adoptado en situaciones de disputa constitucional, en momentos históricos cruciales, con la finalidad de encontrar una salida constitucional al conflicto producido. Entre las más relevantes:

- Las reglas de funcionamiento de los partidos y las relaciones políticas entre las instituciones.
- Los cambios en el sistema electoral, que deben ser consensuarse hasta donde sea posible entre todos los partidos; el problema puede surgir cuando la convención se ha establecido entre “viejos” partidos y han surgido “nuevos partidos” que no formaron parte del acuerdo.
- El Gobierno debe presentar su dimisión cuando pierde una moción de confianza en la Cámara de los Comunes.
- El ministro de Asuntos Exteriores debe pertenecer a la Cámara de los Comunes (se ha incumplido en alguna ocasión -MacMillan y Thatcher, una vez cada uno- y por ello se considera más una práctica que una convención, pero es discutible).
- La propia existencia del Gabinete como núcleo duro del Gobierno.
- El Parlamento no legisla sobre materias devueltas a Escocia sin el consentimiento del propio Parlamento de Escocia.
- Los Loes no interponen veto a los proyectos de ley que forman parte del proyecto político del gobierno y no rechazan la legislación secundaria.
- Los miembros de la Familia Real no pronuncian discursos que tengan implicaciones para los partidos políticos.

## **¿Existe alguna regulación de orden constitucional sobre el referéndum?**

Ni las Act con valor constitucional ni las convenciones constitucionales contienen regulación sobre el referéndum, que se regula en una ley de valor ordinario. Concretamente, el realizado el 24 de junio de 2016, por el European Union Referendum Act 2015, que no establece ni el quorum ni el porcentaje de votos favorables que se ha de obtener para considerar que el Reino Unido debe retirarse de la Unión Europea.

Además del de 24 junio, sólo se ha realizado otro referéndum de ámbito nacional, en 1975, para decidir si Gran Bretaña permanecía en las Comunidades Europeas. Aunque lo razonable es que, si se dio un referéndum para entrar, es necesario que se realice otro para salir, no existe un acuerdo general sobre cuándo es exigible un referéndum ni regulación legal o constitucional al respecto.

## **¿Qué efectos tiene la ausencia de regulación constitucional sobre el referéndum?**

El principal efecto es que cualquier disposición con valor constitucional, una convención constitucional, por ejemplo, es superior a la regulación legal parlamentaria.

El Parlamento está en su derecho a reconsiderar cualquier decisión política, tomada o no en referéndum, que esté sustentada en una disposición de mero valor legal. Incluido el referéndum del 24 de junio de 2016.

No parece razonable que la regulación legal sobre el referéndum no contemple el quorum o el porcentaje de votos que tendría que ser necesario para darlo por válido. Sí que sería razonable, por seguridad jurídica y para respetar la esencia del parlamentarismo británico, que mediante una convención constitucional se fijaran estos criterios.

## **¿El referéndum del 24 de junio 2016, da una respuesta correcta al problema? ¿Bloquea la situación?**

Según el sistema constitucional del Reino Unido nada impediría la convocatoria de un nuevo referéndum si así se decidiese. Ello podría tener lugar en diferentes contextos, puesto que la soberanía del Parlamento puede también ejercitarse en el sentido de no apreciar, fundadamente, los resultados de un referéndum



cuyas condiciones no han sido las mejores desde la debida transparencia o la claridad de los argumentos.

De hecho, el Parlamento va a tener que atender los, ahora, tres millones de firmas que solicitan la realización de un nuevo referéndum en el que se fijaran de antemano indicadores de legitimidad constitucional como el quorum o el porcentaje de votos positivos como para considerar correcta la consulta, en línea con lo que dispone la Ley de Claridad del Canadá, de 29 de junio de 2000.

### **Bibliografía:**

*Bogdanor, V. and Vogenauer, S. "Enacting a British Constitution: Some Problems". Public Law, spring 2008.*

*Dicey, A.V. Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Macmillan, 1959.*

*Marshall, G. Constitutional Conventions. Oxford University Press, 1984.*

*Wheare, K.C. Modern Constitution. Oxford University Press, 1966*