



INTERNACIONAL

30  
ANIVERSARIO  
FAES

## Brexit y democracia parlamentaria en Reino Unido

David Sarias Rodríguez

Profesor de Historia del Pensamiento Político y los movimientos Sociales, Universidad San Pablo CEU





Durante los últimos tres años la prensa internacional ha producido un torrente, prácticamente ininterrumpido, de análisis, críticas y valoraciones sobre la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Primero se centró en las causas de la monumental sorpresa electoral y, desde entonces hasta ahora, en los detalles de la negociación entre la Unión Europea y Reino Unido en sus varias formas posibles.

Lógicamente, el meollo del análisis ha sido el proceso de salida en sí mismo. Británicos y europeos hemos asistido, cada vez más atónitos, al desconcertante colapso político-institucional perpetrado por la élite política de las islas. Normal que a estas alturas la inmensa mayoría del electorado británico –no hablemos ya de los europeos continentales– sienta la necesidad imperiosa de liquidar el asunto y terminar con el problema. Normal, también, que tanto los partidarios más recalcitrantes a revertir el referéndum y mantenerse en la Unión, como aquellos instalados en la salida a ultranza y si hace falta por las bravas, utilicen la frustración pública y la alimenten con la ilusión de que una vez tomada una decisión –*remain* o *leave*, o una semisalida a la noruega o lo que sea–, el problema quedará resuelto y podremos todos dedicarnos a otra cosa. Y aunque esta otra cosa sea la consecuencia del *brexit*, como el estado de suspensión en el vacío actual se habrá roto, la acción resultante, cualquiera y *en sí misma*, supondrá movimiento y este, a su vez, avance.

En los términos propuestos por los partidarios del *statu quo* anterior, según este razonamiento, en el caso de no-salida y de permanencia del Reino Unido en la Unión en las mismas condiciones en las que lo está hoy, el problema se cierra y uno puede dejar el asunto atrás. Así de simple y así de absurdo: es evidente que en ese caso se reproducirían las mismas condiciones que condujeron al referéndum, y posiblemente a su resultado.

Del otro lado de la barrera, los partidarios de la salida sin acuerdo –y tienen razón los acólitos de radicales como Nigel Farage y Jacob Rees-Mogg cuando afirman que esta es la única forma de ‘salida’ que realmente responde a ese verbo en su acepción convencional– sostienen que aunque las negociaciones entre Reino Unido y la Unión Europea se prolongarán durante años, lo harán en unas condiciones distintas, a cargo presumible y convenientemente de los expertos que se encargan normalmente de estas cosas, dejando espacio en el debate público para

► **Un análisis más amplio sobre el brexit debería incluir tres dimensiones interconectadas: una crisis de naturaleza jurídico-constitucional, una crisis de partidos y de representatividad política y una tercera de naturaleza socio-económica**





► **El enconamiento político llegó hasta el Tribunal Supremo, institución creada en 2003 y que jamás se había enfrentado a un caso con semejante calado político, que optó por una lectura amplia de sus poderes y por abroncar al primer ministro**

otras cuestiones cruciales como por ejemplo la sanidad o el empleo. Obsérvese, no obstante, cómo se omite que estas ‘otras cuestiones’ también estarán determinadas por la relación entre británicos y europeos continentales y que, como algunos observadores (normalmente opuestos a la ruptura entre Reino Unido y la Unión Europea) ya han apuntado, el acto de salir de la Unión es en realidad el pistoletazo de inicio del *brexit* –si los prolegómenos están siendo agotadores, figúrense el meollo del asunto–.

Por resumir los párrafos precedentes, los términos del debate sobre el *brexit* se están construyendo sobre un intercambio de falacias que descansan sobre la asunción –en sí misma insostenible a poco que uno preste atención– de que el *brexit* es el problema fundamental al que se enfrentan los británicos, en lugar de un síntoma o una parte de un fenómeno considerablemente más amplio. Errando, deliberadamente o no, el objeto de análisis, la élite política y comunicativa británica está hurtando a la ciudadanía la posibilidad de mantener un debate genuinamente relevante. Y es que la única forma de encontrarle sentido a la disyuntiva actual del Reino Unido es insertándola en un análisis considerablemente más amplio que incluye al menos tres dimensiones distintas pero interconectadas: una crisis de naturaleza jurídico-constitucional, una crisis de partidos y de representatividad política y una tercera de naturaleza socio-económica. Estas líneas se centran en una valoración de la primera dimensión, que es con frecuencia la menos entendida. El asunto es relevante de este lado del Canal de la Mancha, porque esta crisis sistémica ni es exclusiva del Reino Unido ni, ojo al detalle, están los británicos afrontándola particularmente mal. Digamos que el *brexit* es un espejo en el que los demás nos reflejamos.

La crisis constitucional a la que se enfrenta el Reino Unido queda magníficamente ilustrada en las vicisitudes judiciales sufridas por el Gobierno de Boris Johnson a causa de la ‘suspensión’ del Parlamento que el primer ministro ejecutó el pasado 28 de agosto y que fue inmediatamente recurrida ante los tribunales en Escocia e Inglaterra, a la vez que se enzarzaba en una confusa batalla política para adelantar las elecciones parlamentarias –a fin de lograr una mayoría suficiente en Westminster que le permitiera negociar con garantías, según decía Johnson; o con el objetivo de sabotear la capacidad supervisora del Parlamento y perpetrar una salida por las bravas, según opinaban los oponentes del primer ministro–. Merece la pena examinar ambos procesos con cierto detenimiento. Y es



que la principal característica de ambas batallas políticas ha sido la incertidumbre, no ya sobre el resultado sino, crucialmente, sobre los mecanismos jurídico-constitucionales que deben vehicular la disputa. Así, el Gobierno de Johnson empleó un recurso rutinario, casi de naturaleza anual hasta 2017 –y por tanto, según la letra de la ley, perfectamente legal–. El propósito de prorrogar el Parlamento, nos contó el primer ministro, era dar a los diputados y al Gobierno unos días extra para prepararse ante el nuevo año parlamentario y para que los partidos organizaran sus convenciones nacionales. Lo malo, y por otro lado evidente, es que las circunstancias políticas no son rutinarias y que, por eso, desde 2017 hasta la fecha el Parlamento no se ha prorrogado. Pero como nadie duda de que el recurso está dentro de las prerrogativas del primer ministro, la decisión solo debería haber causado cierto escándalo y más que justificadas acusaciones de comportamiento artero, como ocurrió cuando John Major recurrió a la misma triquiñuela legal para evitarse un debate en Westminster sobre corrupción en su partido. Pero nada más.

Sin embargo, muy al contrario y a diferencia de lo que le ocurrió a Major, los oponentes del primer ministro han recurrido a varios procesos judiciales que han terminado ante la *High Court of Justice*, con jurisdicción en Inglaterra; ante la *Court of Session*, su equivalente en Escocia, y, por si fuera poco, ante la *High Court of Northern Ireland* en el Ulster. El tribunal inglés decidió que, visto lo de más arriba, la disputa no era judicializable y optó por inhibirse dejando abierta la posibilidad de recurso ante la Corte Suprema del Reino Unido; los jueces norirlandeses coincidieron, argumentando que el restablecimiento de una frontera dura entre el Ulster y la República de Irlanda, siendo mala idea, era una cuestión política y, por tanto, ajena al ámbito judicial; entretanto y casi simultáneamente, los jueces escoceses, menos remilgados, optaron no solo por opinar sino, además, por declarar ilegal la acción del Gobierno. Llegados a este punto es cuando el enconamiento político llegó hasta el Tribunal Supremo del Reino Unido. Esta es una institución creada en 2003 y que jamás se había enfrentado a un caso con semejante calado político. Nadie sabía si la corte iba a optar por una salida similar a la de los tribunales inferiores en Inglaterra e Irlanda, y por tanto protegiendo a los tribunales de lo que es, a todas luces, una controversia política; pero al mismo tiempo desautorizando la decisión del más alto tribunal escocés y, previsiblemente, dando alas al nacionalismo allí. El tribunal optó por una lectura amplia de sus propios poderes –que no le permiten bloquear legislación aprobada en sede parlamentaria,

► **El Gobierno entre conservadores y liberal demócratas aprobó la *Fix Term Parliamentary Act*, en la que se establecían legislaturas de duración fija, arrebatando así al primer ministro la potestad de disolver el Parlamento y convocar elecciones a voluntad**



► **El primer ministro se encuentra incapacitado para gobernar –en la práctica, secuestrado por el Parlamento– y el Parlamento incapacitado para facilitar la formación de otro Gobierno alternativo**

pero sí la legislación secundaria que emana del Ejecutivo– y, en el proceso, por abroncar al primer ministro. Lo importante ha sido la, al parecer, deliberada decisión de presentar una sentencia relativamente agresiva y unánime. Y es que lo crucial, durante todo el proceso, es que nadie tenía la menor idea de cuál iba a ser el resultado ni, más importante, las posibles consecuencias para las instituciones judiciales –aun en su infancia en el caso de la Corte Suprema del Reino Unido– de proyectarse ante la opinión pública como entes politizados.

La confusión no se circunscribe, ni mucho menos, al ámbito judicial. En 2011 el Gobierno de coalición entre conservadores y liberal demócratas aprobó la *Fix Term Parliamentary Act*, en la que se establecían legislaturas de duración fija, arrebatando así al primer ministro la potestad de disolver el Parlamento y convocar elecciones a voluntad. La idea, según nos explicaron entonces, era dotar a los Gobiernos en minoría de mayor estabilidad. El efecto inmediato, según pudimos observar, fue asegurarle el puesto de viceprimer ministro a Nick Clegg durante al menos una legislatura; lo que llevó a los observadores más cínicos a especular sobre las dudas que el interfecto podría albergar sobre las intenciones de su socios de gobierno conservadores o sobre en qué medida unos y otros, posiblemente, estuvieran frivolisando con el andamiaje constitucional de la nación desde la búsqueda del rédito político personal. Sea como fuere, el efecto a largo plazo ha sido atar de manos a los primeros ministros subsecuentes, que se pueden encontrar, como Boris Johnson podría explicar con todo lujo de detalles, a merced del Parlamento.

La modificación puede parecer menor cuando el Ejecutivo descansa sobre las mayorías que el sistema electoral uninominal británico está diseñado para generar y cuando el primer ministro puede usar la disciplina de partido para imponer su voluntad, como durante los largos mandatos de Thatcher y Blair; o cuando los dos partidos mayoritarios concurren en la oportunidad de convocar elecciones, como ocurrió en 2017 con Theresa May y Jeremy Corbyn. El efecto imprevisto de la medida, no obstante, surge cuando el primer ministro carece de esas mayorías y de ese acuerdo básico con la oposición; y este efecto se sobredimensiona cuando, además, el citado líder de la oposición no cuenta con la confianza de su propio partido para gobernar, como le ocurre a Jeremy Corbyn. Es entonces cuando el primer ministro se encuentra incapacitado para gobernar –en la práctica, secuestrado por el Parlamento– y el Parlamento incapacitado para facilitar la formación de otro Gobierno alternativo.



► **En los apenas veinte años desde que el Gobierno de Blair acelerara la ‘Devolución’ de poderes a las partes constituyentes del Reino Unido, el proceso ha adquirido vida propia culminando en el famoso referéndum sobre la independencia de Escocia**

Por si fuera poco, la crisis constitucional que soportan los británicos tampoco se circunscribe al funcionamiento del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial nacionales. Como se intuye de lo ya descrito –y sí se ha señalado abundantemente en la prensa– la relación entre el aparato del Estado británico en Escocia y el Ulster y sus organismos centrales en Londres también se encuentra en lo que uno podría llamar “fase de investigación y desarrollo” o de improvisación sobre la marcha. Nadie tiene la menor idea de qué consecuencias se pueden derivar de una colisión entre el Tribunal Supremo del Reino Unido y el de Escocia –esa que se acaba de evitar por los pelos–; mucho menos de qué puede ocurrir si el Parlamento de Edimburgo aprueba legislación que colisione con la de Westminster –algo más que previsible cuando el *brexit* se produzca con una mayoría fortalecida del Partido Nacionalista Escocés en el Parlamento de Edimburgo–.

El caso de Irlanda del Norte tiene sus propias y fascinantes derivadas: la región no tiene gobierno desde 2017 y depende directamente de Londres. Eso, con una población propensa a manifestar descontento por la vía del artefacto explosivo, en la que los equilibrios político-demográficos entre católicos y protestantes están en pleno proceso de inversión; con las tensiones concomitantes y en la que algunos quieren dotar a los Acuerdos del Viernes Santo, que pusieron fin a la violencia sectaria, de naturaleza cuasi constitucional. En ambos casos, las raíces de la crisis son ajenas a la Unión Europea pero esta las había resuelto –por eso andamos a vueltas con el ‘*backstop* irlandés’ y por eso los habitantes del Ulster y de Escocia también votaron por permanecer en Europa–. En los apenas veinte años desde que el Gobierno de Tony Blair acelerara la ‘Devolución’ de poderes a las partes constituyentes del Reino Unido, el proceso ha adquirido vida propia culminando en el famoso referéndum sobre la independencia de Escocia y en las recurrentes (y plausibles) peticiones de que se celebre otro para que los escoceses –quienes, como hasta estas alturas todo el mundo sabe, votaron por permanecer en la Unión Europea– decidan sobre el *brexit*. En el Ulster, la solución parece pasar por parcelar o dividir o multidimensionar la soberanía nacional del Reino Unido sobre la región por vía de simultanear varios regímenes regulatorios.

La ley, como en el caso de la relación entre el poder legislativo, el ejecutivo y el aparato judicial, parece clara en el sentido de que el depositario último de legitimidad legal es el Parlamento de Westminster –técnicamente, nada de lo arriba descrito es viable–. Pero la realidad política es bien distinta, máxime en un sistema



constitucional basado en la costumbre y en una miríada de textos dispersos –no es cierto que la constitución británica no esté escrita, lo que no está es codificada en un solo documento–. Y esto es necesario subrayarlo. En el sistema británico la supremacía parlamentaria se presupone casi absoluta: la Corte Suprema, ya hemos visto, ni siquiera puede entrar a valorar la calidad de la legislación primaria. Tan enraizada está la asunción que el propio David Cameron ha intentado explicar, y a ratos con algo parecido a la honestidad, su descenso hacia la autodestrucción política vía referéndum sobre el estatus de Gran Bretaña frente a la Unión Europea –que fuera binario y contemplara la posibilidad de salir fue un error sobrevenido– desde el temor a que la Gran Recesión forzara un nuevo acuerdo europeo que constriñera aún más la capacidad regulatoria de Westminster sobre, en particular, el sector financiero. Y Cameron tenía razón, igual que la tienen Farage y el resto de los partidarios del *Brexit*, y por eso la campaña que él lideró a favor de permanecer en la Unión Europea fue incapaz de construir un mensaje en positivo. Jeremy Corbyn, desde posiciones ideológicas opuestas, se vio en el mismo tris con idénticos resultados. Cameron y Corbyn entienden que preservar la soberanía parlamentaria es incompatible con la Unión Europea y son conscientes de que la pertenencia a la Unión Europea ha supuesto en sí otro elemento añadido a las tensiones que está sufriendo el sistema constitucional del Reino Unido: una vez asumido, por ejemplo, que la legislación europea se incorpora de forma automática y que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos puede ejercer un control sobre la legislación aprobada en Londres del que carece el propio Tribunal Supremo del Reino Unido, todo el edificio constitucional construido sobre la base de la supremacía del Parlamento queda bajo cuestión.

Obsérvese, por ejemplo, la maravillosa pirueta semántica perpetrada en la denominada ‘Gran Ley de Derogación’, mediante la cual toda la legislación europea en vigor en Reino Unido se incorporó de un plumazo al sistema legal nacional. A la ‘incorporación exprés’, no se lo pierdan, la llaman ahora los británicos ‘derogación’. Aun así, de nuevo, la raíz del asunto tiene menos que ver con la inserción del Reino Unido en la Unión Europea que con la evolución constitucional interna de Gran Bretaña. Europa ha supuesto, varias veces, un elemento de catarsis y un catalizador, pero nada más.

El *zeitgeist* en las páginas de opinión, dentro y fuera de Reino Unido, ha tendido a la mofa coloreada de anglofobia mal disimulada o a la histeria. A enfatizar, por

► **Los británicos afrontan un proceso de reajuste constitucional que alinee sus instituciones con una realidad política, económica y cultural distinta. Y lo están haciendo mediante un debate intenso, expuesto a la luz y bastante poco elegante**



un lado, el aire tragicómico, caótico, un poco cutre y un mucho hortera, de todo el proceso de salida o no-salida o salida-a-medias-y-según-se-mire. Baste recordar, por ejemplo, a esos activistas ataviados con chaquetas estampadas con la Union Jack, sombreros bombín estampados con la Unión Jack y gafas de sol estampadas con la Union Jack o la estupenda ‘batalla naval’ entre las barcas de Nigel Farage y Bob Geldoff en el Támesis. Al mismo tiempo también hemos asistido a llamadas de alarma, con frecuencia histéricas, sobre el incremento, muy real y del que han sido víctimas algunos españoles, de la xenofobia en las islas. En el interregno entre el referéndum del *brexit* y la reacción ante la victoria electoral de Donald Trump en Estados Unidos, la espantada se tradujo en comparaciones recurrentes entre la situación actual y el colapso de las democracias liberales en los años treinta. A Boris Johnson, hasta la fecha incapaz de aprobar una iniciativa parlamentaria de calado, todavía se le acusa regularmente de filias autoritarias. Todo esto no deja de tener su aquel, especialmente en términos periodísticos y visto el evidente atractivo de la porno-necrofilia inmediatamente asociada con los años de entreguerras. Cosa distinta es que contribuya a entender qué está ocurriendo en Gran Bretaña y, por extensión, en el resto de Europa.

Y es que la democracia liberal y parlamentaria es intrínsecamente caótica, un poco cutre y un mucho hortera. La xenofobia existe y también es intrínseca a la creación de comunidades políticas basadas en elementos identitarios con una potente dimensión emocional. Eso no ocurre, por ejemplo, con los defensores de la Unión Europea, que no representan a casi nadie y desde luego no reflejan la existencia de ninguna comunidad con identidad propia y dotada de una dimensión de apego emocional; y así les va. O nos va. En realidad, los británicos afrontan un proceso de reajuste constitucional que alinee sus instituciones con una realidad política, económica y cultural distinta. Y lo están haciendo mediante un debate intenso, expuesto a la luz y bastante poco elegante. Por eso hemos presenciado la parálisis que han sufrido los Gobiernos de May y Johnson; el espectacular –y hasta la fecha casi nunca bien ponderado fuera de Reino Unido– fracaso de Jeremy Corbyn, la tensión innegable entre los distintos poderes del Estado y el espectáculo de un Parlamento manifiestamente insubordinado frente al Ejecutivo. Este resultado es decididamente agotador y confuso. Pero estos no son, en realidad, síntomas de un fracaso. Son síntomas de un régimen político vivo, vibrante, que busca adaptarse a una realidad nueva.

► **La agresiva confrontación entre el Legislativo y el Ejecutivo por dirimir quién refleja mejor la voluntad popular puede, potencialmente, cambiar la naturaleza misma del régimen parlamentario**





► **Lo de los británicos no es un fracaso, es el triunfo de la democracia liberal entendida como proceso de cambio, adaptación y resolución de conflictos en un marco de libertad e igualdad ante la ley, y no como un resultado**

El asunto está implicando e implicará cambios. Por ejemplo, la agresiva confrontación, actualmente en curso a orillas del Támesis, entre el Legislativo y el Ejecutivo por dirimir quién, exactamente, refleja mejor la voluntad popular puede, potencialmente, cambiar la naturaleza misma del régimen parlamentario, como ocurre también con la relación entre el Gobierno central y el de las regiones que constituyen Gran Bretaña. Pero esos cambios son consustanciales al régimen político británico. El paralelismo histórico no lo es tanto con los años treinta del siglo pasado en la Europa continental, como con los años treinta y subsecuentes del anterior en las propias islas. El periodo es bastante menos sexy, pero es entonces cuando el parlamentarismo inglés se adaptó –con mucho escándalo, oportunismo y violencia ocasional– al dominio del liberalismo primero y a la democracia después.

Lo de los británicos no es un fracaso, es el triunfo de la democracia liberal entendida como proceso de cambio, adaptación y resolución de conflictos en un marco de libertad e igualdad ante la ley, y no como un resultado. Si para preservar su modelo de democracia liberal deben abandonar la Unión Europea y minimizar los cambios; o si optan por maximizar esos cambios y continuar con el proceso de asimilación a las estructuras jurídico-políticas continentales codificando su constitución en un solo documento; o si optan por una ruta intermedia, sea. De momento –qué quieren–, lo del Parlamento es un espectáculo glorioso –como su Revolución–. Y en adelante, lo mejor que podemos decir desde el continente es *Good speed, good luck and see yah along the way*.

**faes**  
FUNDACIÓN

**Suscripción a Cuadernos de Pensamiento Político:**  
[www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362](http://www.fundacionfaes.org/pay/confirmBuy?id=6362)

**Suscripción a la newsletter:**  
[www.fundacionfaes.org/es/newsletter](http://www.fundacionfaes.org/es/newsletter)

C/ Ruiz de Alarcón, 13. 2ª planta  
28014 Madrid  
Tlf 915 766 857  
[info@fundacionfaes.org](mailto:info@fundacionfaes.org)  
[fundacionfaes@fundacionfaes.org](mailto:fundacionfaes@fundacionfaes.org)

**DONACIONES**

**Multimedia**

