



BREXIT: CRÓNICA DE UNA RETIRADA ANUNCIADA
BREXIT: CHRONICLE OF A WITHDRAWAL FORETOLD

El 23 de junio de 2016, el Reino Unido sometió a referéndum su permanencia en la Unión Europea. Inevitablemente, el 51,9 por ciento de los ciudadanos británicos votaron a favor de abandonarla a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la Unión para evitarlo. Como consecuencia, el Gobierno británico decidió activar el mecanismo de retirada previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

On June 23rd 2016, the United Kingdom put to a referendum its membership in the European Union. Inevitably, and in spite of all the efforts done by the European Union to avoid a negative outcome, 51,9 percent of citizens voted in support of abandoning the EU. As a consequence, the British government decided to trigger the withdrawal mechanism foreseen by article 50 of the Treaty on European Union.

AUTOR:

Jenny Marxela Velásquez Atehortúa

TUTOR:

Eva María Díez Peralta

TITULACIÓN:

Grado en Derecho

CONVOCATORIA:

Junio de 2018

“Europa no se hará de un golpe, ni de una construcción de conjunto, se hará por medio de realizaciones concretas, creando una solidaridad de hecho”.

Declaración Schuman, 9 de mayo de 1950.

ÍNDICE

ABREVIATURAS	4
I. INTRODUCCIÓN	5
II. LAS RELACIONES ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA	8
III. EL REFERÉNDUM BRITÁNICO SOBRE EL BREXIT	11
IV. LA RETIRADA DE LA UNIÓN EUROPEA: EL ARTÍCULO 50 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA	16
1. El derecho de retirada de la Unión Europea.....	16
2. El procedimiento de retirada.....	17
V. LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 50 POR EL REINO UNIDO	22
1. El papel del Parlamento Británico.....	22
1.1. La discusión sobre <i>The Royal Prerogative Powers</i>	22
1.2. La autorización del Parlamento: <i>European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017</i>	23
1.3. El Libro Blanco: <i>the United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union</i>	23
2. La notificación de la retirada del Reino Unido al Consejo Europeo.....	25
VI. EL PROCESO DE RETIRADA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA	27
1. Las Orientaciones del Consejo Europeo.....	28
2. La Recomendación de la Comisión Europea.....	30
3. La Decisión del Consejo.....	31
3.1. La autorización de apertura de las negociaciones y nombramiento del negociador.....	31
3.2. La aprobación de las directrices de negociación.....	32
3.3. La creación y asistencia del Grupo de Trabajo ad hoc.....	35

4. El proceso negociador.....	35
4.1. Las negociaciones: consideraciones generales.....	35
4.2. Las fases de las negociaciones, Proyectos y Acuerdos.....	36
VII. LAS CONSECUENCIAS EFECTIVAS E INMEDIATAS DEL BREXIT.....	42
1. Tras la notificación de la retirada.....	43
1.1. La reubicación de las Agencias de la Unión Europea en el Reino Unido.....	43
1.2. La Presidencia del Consejo.....	43
1.3. La Bolsa de Valores y la Libra Esterlina.....	44
2. Tras la finalización del periodo transitorio.....	45
2.1. Los Tratados de la Unión Europea.....	45
2.2. Las Instituciones de la Unión Europea.....	46
2.3. El Derecho interno del Reino Unido.....	46
2.4. La Unión Aduanera y el Mercado Único.....	46
2.5. Las consecuencias económicas y financieras.....	47
2.6. El presupuesto de la Unión Europea.....	47
2.7. La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa.....	48
2.8. Los derechos de los ciudadanos.....	49
2.9. La situación de Irlanda del Norte y de Escocia.....	49
3. Las consecuencias del Brexit para Gibraltar.....	50
VIII. CONCLUSIONES.....	53
BIBLIOGRAFÍA.....	57

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CCEE	Comunidades Europeas
CEE	Comunidad Económica Europea
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica
Etc.	Etcétera
FTSE	Financial Times Stock Exchange
MFP	Marco Financiero Plurianual
Núm.	Número
ONU	Organización de las Naciones Unidas
Pág.	Página
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
RNB	Renta Nacional Bruta
RU	Reino Unido
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE/Unión	Unión Europea
UEM	Unión Económica Monetaria
Vol.	Volumen

I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos cuarenta y tres años de la incorporación del Reino Unido (en adelante, RU) a la Unión Europea (en lo sucesivo, UE), el 23 de junio de 2016, por segunda vez en su historia, este país sometía a referéndum su permanencia en esta organización internacional de carácter supranacional. En esta ocasión, inevitablemente, el 51,9 por ciento de los ciudadanos británicos votaron a favor de abandonarla a pesar de los múltiples esfuerzos realizados por la Unión para evitarlo. Como consecuencia del resultado del referéndum, el Gobierno Británico decidió retirarse de la UE. Y, con este propósito, invocó el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), incorporado por el Tratado de Lisboa, que es el único conducto legal para que un Estado Miembro pueda abandonarla.

El presente trabajo está orientado al estudio del complejo proceso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea, conocido popularmente como *Brexit*, acrónimo inglés formado por la unión de Britain (Gran Bretaña) y exit (salida), regulado en el citado artículo 50. Este precepto recoge expresamente, en su apartado primero, el derecho que tiene cualquier Estado miembro para abandonar la UE y, en los siguientes apartados, establece el procedimiento que debe llevarse a cabo y el plazo en el que debe culminar el mismo.

Antes de adentrarnos en el mecanismo de retirada, es necesario hacer una breve referencia a la relación entre el RU y la UE para entender por qué se ha llegado a esta situación, pues no es más que una relación de causa-efecto. Pues bien, la relación entre las dos partes ha sido complicada desde el inicio, caracterizada por las constantes discrepancias y la continua obstaculización del RU al proceso de integración, ya que siempre ha procurado adecuar los principios, normas y políticas de la UE a sus propios intereses. Asimismo, se ha mostrado contrario a ceder parte de su soberanía y a participar en importantes políticas de la Unión, a través de la cláusula de exención, como el Protocolo sobre Política Social, la Unión Económica Monetaria, el Acuerdo de Schengen, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Carta de los Derechos Fundamentales y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Y, todo ello, sin olvidar los numerosos privilegios y concesiones de los que ha sido beneficiario y que le han situado en una posición especial dentro de la UE.

El referéndum que llevó al Gobierno Británico a tomar la decisión de retirada fue promovido por el entonces Primer Ministro, David Cameron, como parte de su estrategia electoral de 2015 para su reelección. De nuevo en el poder, el Primer Ministro, a modo de chantaje, renegoció las condiciones que tenía con la UE para permanecer en ella, la cual volvía a ceder a las pretensiones de los británicos. De esta forma, con la firme convicción de persuadir a los ciudadanos para no abandonar la Unión, David Cameron convocó el referéndum. Sin embargo, tras la inevitable victoria del *Brexit*, presentó su dimisión al día siguiente de la celebración, razón por la cual, el 13 de julio, Theresa May fue elegida como la nueva Primera Ministra, encargada de guiar al RU hacia la definitiva salida de la Unión.

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 50, el RU notificó su decisión al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017, tras la correspondiente autorización del Parlamento Británico. En cuanto a este último aspecto, la *High Court of Justice, Queen's Bench Division, Divisional Court*, en la *sentencia de 3 de noviembre de 2016*, y *The Supreme Court*, en la *sentencia de 24 de enero de 2017*, concluyeron que el Parlamento Británico debía autorizar por medio de una ley el inicio del procedimiento de retirada, de manera que el Gobierno tuvo que solicitar, con carácter previo y preceptivo, la autorización del Parlamento para poder notificar su decisión al Consejo Europeo. De esta forma, se activó el mecanismo de separación y, lamentable e inexorablemente, el RU emprendió el camino hacia una salida sin retorno.

Una vez que el Consejo Europeo recibía la notificación del RU, con arreglo al artículo 50, correspondía a la UE dar el siguiente paso. Así, el Consejo Europeo, el 29 de abril de 2017, emitió las Orientaciones que conducirían todo el proceso de negociación. Por su parte, la Comisión Europea, de conformidad con el artículo 218.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE (en adelante, TFUE), presentó sus Recomendaciones al Consejo el 3 de mayo de 2017. Este último, finalmente, adoptó su Decisión el 22 de mayo de 2017, por la que autorizó el inicio de las negociaciones y nombró a la Comisión negociadora de la UE; esta designó a Michel Barnier negociador principal y, paralelamente, el RU nombró negociador a David Davis.

Cumplidos los requisitos del artículo 50, se iniciaron las negociaciones entre la UE y el RU el 19 de junio de 2017. Tal y como lo había previsto la UE, estas se han desarrollado en dos fases, correspondiendo la primera a la negociación del acuerdo de retirada. Y, en el momento en que el Consejo Europeo considere que se ha avanzado lo

suficiente, se dará inicio a la segunda fase en la que se abordaran las relaciones futuras entre la UE y el RU. Por tanto, el objetivo esencial de las negociaciones es la conclusión de un acuerdo que regule la forma en que se llevará a cabo la ruptura de las relaciones forjadas durante estos años de integración. De no llegarse a ningún acuerdo, en el plazo de dos años desde que se notificó al Consejo Europeo, el RU abandonará la UE sin acuerdo alguno. Cuando se haga efectiva la retirada del RU de la UE y, por ende, se convierta en un tercer país, las partes podrán celebrar el acuerdo sobre las relaciones futuras que, en todo caso, tal y como prevé el artículo 50, deberán ser tenidas en cuenta en la negociación y celebración del acuerdo de retirada.

Después de las intensas negociaciones, el 28 de febrero del 2018, la Comisión publicó el Proyecto de Acuerdo de retirada entre la UE y el RU. Posteriormente, el 19 de marzo, los negociadores alcanzaron un acuerdo sobre partes del texto jurídico del Acuerdo de Retirada. Entre otras cuestiones, se ha establecido un periodo transitorio de 21 meses, comprendidos desde el 30 de marzo de 2019 hasta 31 de diciembre de 2020. Cumplido este periodo, el RU dejará la UE, pero, hasta entonces, continuará siendo un Estado miembro sujeto a los derechos y obligaciones derivados de los Tratados y, por consiguiente, deberá cumplir con todos los compromisos adquiridos.

Si el proceso de adhesión no fue fácil, tampoco lo está siendo el de retirada, toda vez que el *Brexit* genera una multiplicidad de consecuencias que afectan tanto al RU como a la UE. Algunas de ellas ya se han hecho efectivas como la reubicación de la Agencia Europea del Medicamento y la Autoridad Bancaria Europea, cuya sede radicaba en Londres, la alteración de la Presidencia del Consejo después de la renuncia del RU a su turno y la caída de la Libra Esterlina. Otras consecuencias están previstas en el propio artículo 50 como la inaplicación de los Tratados cuando el RU deje de formar parte de la UE. Igualmente, se verán afectadas las instituciones de la UE, la Unión Aduanera, el Mercado Único, las diferentes políticas de la Unión, el mercado económico y financiero. Además, cabe añadir aquellas materias especialmente sensibles como los derechos de los ciudadanos, la frontera de Irlanda del Norte, la situación de Escocia y, por supuesto, la de Gibraltar.

Conviene advertir, abundando en lo anterior, que el *Brexit* afectará, en menor o mayor medida a todos los aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos, etc., de la UE y del RU. Sin embargo, las consecuencias reales dependerán de lo que las partes acuerden cuando culminen las negociaciones.

II. LAS RELACIONES ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UNIÓN EUROPEA

En el siguiente epígrafe abordaré de forma sucinta, por no exceder el objeto de este trabajo, la adhesión del RU a la UE y las principales desavenencias que han caracterizado la relación entre las dos partes que, desde su inicio y hasta la fecha, ha estado inmersa en numerosos *impasses* que, entre otros motivos, han obstaculizado el proceso de integración europeo y han contribuido a la celebración del referéndum por el que el RU ha decidido retirarse de la UE.

Desde que se creó la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE) en 1957, el RU no quiso formar parte de este proceso de integración. Sería el 1 de enero de 1973 cuando, por razones meramente económicas, ingresaría en la UE tras dos años de intensas negociaciones. Sin embargo, previo a su ingreso, el RU ya había solicitado la adhesión hasta en dos ocasiones, la primera en 1961 y la segunda en 1967, siendo las mismas rechazadas por el entonces presidente de Francia Charles De Gaulle. Tras la renuncia de este a la presidencia francesa y la consiguiente llegada de George Pompidou, se reabre el proceso de negociación y, finalmente, el RU, de manos del conservador Edward Heath, ingresa en la UE.

Las relaciones entre la UE y el RU han sido siempre complicadas. Aunque los motivos son diversos, destaca principalmente el hecho de que “en realidad, el RU nunca se adaptó bien a la filosofía que inspiró en su momento la creación de las Comunidades Europeas. Nunca buscó adaptarse plenamente a las condiciones y términos que inspiraban y gobernaban las Comunidades Europeas (en adelante, CCEE), sino, más bien al contrario”¹. Precisamente, el RU no se ha caracterizado por su implicación y colaboración en el proceso de integración política y económica, sino que, como afirma la doctrina, ha sido un obstruccionista de la confección europea².

Como es sabido, el RU siempre se mostró reticente, tanto a la hora de participar en la adopción de importantes políticas del proceso integrador, como en ceder parte de su soberanía a la UE. Una clara manifestación de ello es que, el RU se ha mantenido al margen de ciertas regulaciones haciendo uso de la conocida como cláusula de exención u

¹BAR CENDÓN, A.: “El Reino Unido y la UE: Inicio y Fin de una relación atormentada”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, págs. 141-180, en pág. 141.

²FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.: “Brexit 1: activación del mecanismo de retirada voluntaria del RU de la UE y preparación de las negociaciones”, *La Ley Unión Europea*”, núm. 48, 2017, págs. 1-53, en págs. 2-5.

*opting-out*³. Esta cláusula es el mecanismo previsto por la propia UE para que cualquier Estado miembro que no esté de acuerdo con determinadas políticas o regulaciones no tenga que sumarse a ellas, y de esta manera no se produzca un bloqueo general.

Así, el Reino Unido se ha mantenido al margen de importantes instrumentos jurídicos como:

1. El Protocolo sobre Política Social anexo al Tratado de Maastricht⁴. Sin embargo, con la llegada al poder del Primer Ministro Tony Blair, el RU se incorporó a él en 1997.

2. El Protocolo núm. 15 anexo al Tratado, el cual reconoce que “el Reino Unido no estará obligado o comprometido a adoptar el euro”, y, por ende, puede mantener su moneda.

3. El Acuerdo de Schengen, integrado en el Tratado de Ámsterdam de 1997, que recoge el derecho a la libre circulación de personas⁵. El RU, a través del Protocolo núm. 19, no participa de este acervo. Como consecuencia de esta exención, según lo dispuesto en el Protocolo núm. 20, el RU “tendrá derecho a ejercer en sus fronteras con otros Estados miembros, respecto de personas que deseen entrar en el Reino Unido, los controles que pueda considerar necesarios” (art. 1) y, de forma recíproca, los demás Estados miembros pueden controlar sus fronteras respecto de los ciudadanos procedentes de RU (art. 3).

4. El Espacio de libertad, seguridad y justicia recogido en el Título V de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento de la UE que, en consonancia con el principio de libre circulación de personas, establece la cooperación policial y judicial en materia civil y penal, políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración⁶. El RU, de acuerdo con el Protocolo núm. 21, no participa de estas medidas y, por tanto, no le vinculan.

³Cláusula de exención, disponible en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=es (consultada por última vez el 20.03.2018).

⁴Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, (Diario Oficial de la UE, núm. C 191 de 29/07/1992, págs. 1/ 110).

⁵Tratado de Ámsterdam, de 02 de octubre de 1997, (Diario Oficial de la UE, núm. C 340 de 10/11/1997, págs. 1/144).

⁶Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, (Diario Oficial de la UE, núm. C 306 de 17.12.2007, págs. 1/271).

5. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que el RU aplica con determinadas condiciones. Así, el artículo 2º del Protocolo núm. 30 anexo al Tratado de Lisboa, dispone expresamente que “sólo se aplicará en Polonia o en el Reino Unido en la medida en que los derechos y principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas de Polonia o del Reino Unido”.

6. El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado en el 2012, que pretende, conforme dispone su artículo primero, “reforzar el pilar económico de la unión económica y monetaria mediante la adopción de un conjunto de normas destinadas a promover la disciplina presupuestaria a través de un pacto presupuestario, a reforzar la coordinación de sus políticas económicas y a mejorar la gobernanza de la zona del euro, respaldando así la consecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de crecimiento sostenible, empleo, competitividad y cohesión social”⁷. Este Tratado pretendía una reforma de los Tratados, pero el veto de RU, además del de República Checa, impidió que pudiera concluirse.

Además de los *opting-out*, el Reino Unido ha sido beneficiario de numerosos privilegios y concesiones que le han situado en un *status* especial. Precisamente, como se ha indicado, “por ser un Estado poderoso y necesario para la UE”⁸, esta ha cedido a sus constantes exigencias a fin de asegurarse, sin mucho éxito, su permanencia y evitar la obstaculización al proceso de integración. Como considera Bar Cendón, si no ha avanzado más ha sido por los continuos impedimentos de RU⁹.

De esta manera, el RU consiguió importantes mejoras en materia económica, financiera, agrícola y pesquera, así como una compensación por su contribución a los presupuestos de la UE, a través del denominado cheque británico (*The UK 'abatement', 'rebate' or 'correction' is the ad hoc mechanism that is applied to lower the UK's contribution to the EU Budget*), que disfruta desde 1984, y que pretende contrarrestar la escasa ayuda comunitaria percibida¹⁰.

⁷TECG de 2 de marzo de 2012, (Disposición 1118 del BOE núm. 29 de 2 de febrero de 2013).

⁸MANGAS MARTIN, A.: “La retirada del Reino Unido de la UE”, *Foro, Nueva Época*, vol. 19, núm. 1, 2016, págs. 30-63, en pág. 31.

⁹BAR CENDON, cit., pág. 142.

¹⁰El Cheque Británico, disponible en http://www.europarl.europa.eu/thinktank/es/document.html?reference=EPRS_BRI%282016%29577973# (consultada por última vez el 28.03.2018).

III. EL REFERÉNDUM BRITÁNICO SOBRE EL BREXIT

El 23 de junio de 2016, en el Reino Unido se llevó a cabo el referéndum que marcaría un antes y un después en la historia de la Unión Europea, y que daba inicio al final de una relación de más de cuarenta y tres años; es la primera vez, desde que se creó la Comunidad Económica Europea en 1957, que un Estado decide abandonarla.

En el RU era la segunda vez que se sometía a referéndum su permanencia en la UE. El primero se celebró el 5 de junio de 1975, dos años después de su adhesión, pero en aquella ocasión, el 67,2 por ciento de los británicos votaron a favor de su permanencia y tan sólo el 32,8 por ciento votaron en contra.

Los motivos que han llevado a la celebración del referéndum y, consecuentemente, al triunfo del *Brexit*¹¹ son diversos y de distinta naturaleza. La crisis económica y financiera, el aumento de los refugiados y de la inmigración (principalmente de Europa del Este) el auge de los partidos políticos antieuropeos o eurófobos, el desencanto generalizado de una parte de la ciudadanía y las cuestionables promesas políticas, tanto de detractores como de partidarios de la permanencia de RU, han sido suficientes para que los británicos votaran a favor de su retirada de la UE.

Para la celebración de este referéndum, el Parlamento Británico aprobó, el 17 de diciembre de 2015, la *European Union Referendum Act 2015, chapter 36*¹², que es la norma que ha regulado todo el proceso y ha permitido la celebración del referéndum, garantizando así su legitimidad. No obstante, hay que añadir que esta ley no exigía ni un quorum de participación ni un determinado porcentaje de votos para la adopción de la medida, hecho que ha sido fuertemente cuestionado, toda vez que la importancia y trascendencia de la materia lo requería¹³.

Los meses previos al 23 de junio fueron decisivos; se emprendió una ardua campaña erigida por dos movimientos: los que estaban a favor de la retirada (*vote leave*) y los que estaban a favor de su permanencia (*vote remain*). Así, a la pregunta: “*Should*

¹¹Brexit: Es un acrónimo inglés formado por la unión de Britain (Gran Bretaña) y exit (salida), utilizado para referirse a la salida del Reino Unido de la Unión Europea, disponible en https://elpais.com/internacional/2016/06/15/actualidad/1465985703_933248.html. (consultada por última vez el 31.03.2018).

¹²*European Union Referendum Act 2015, chapter 36*, disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/introduction/enacted> (consultada por última vez el 31.03.2018).

¹³YTURRIAGA BARBERAN, J.A.: “Divorcio a la inglesa: el comienzo del fin del Brexit”, *La Ley Unión Europea*, núm. 46, 2017, págs. 1-7, en pág. 1-2.

the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?," con un ajustado porcentaje, el 51,89 por ciento de los británicos votaron a favor de la retirada mientras que el 48,11 por ciento votaron en contra. El nivel de participación registrado fue de un 72 por ciento, esto es, 33.577.342 millones de votantes de los 46.501.241 registrados¹⁴.

Gráfico 1: resultados del referéndum



Fuente: The Electoral Commission¹⁵

El referéndum fue, por un lado, parte de la estrategia electoral de 2015 del Primer Ministro David Cameron para su reelección; por el otro lado, un modo de dar solución a la crisis interna que estaba viviendo el Partido Conservador, el cual se hallaba extremadamente dividido. Así, el Primer Ministro, que gobernaba desde 2010 en coalición con el partido liberal-demócrata, prometió que si ganaba las elecciones, renegociaría las condiciones que actualmente tenía el RU con la UE y sometería a

¹⁴El Brexit gana el referendo, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36614807> (consultada por el última vez el 02.04.2018).

¹⁵The Electoral Commission: resultados referéndum de 23 de junio de 2016, disponible en <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/eu-referendum-result-visualisations> (consultada por última vez el 02.04.2018).

referéndum su permanencia en ella. Indubitablemente, el referéndum sobre el *Brexit* se había convertido en un medio idóneo para obtener de la Unión determinados privilegios y, a su vez, en un “instrumento táctico” para llegar al poder, tanto del Partido Conservador como del resto de partidos¹⁶.

Contrario a las encuestas, Cameron obtuvo mayoría absoluta (330 escaños de 650), y con el propósito de cumplir su promesa, el 10 de noviembre de 2015, envió una carta al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, donde proponía: “*A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union*”¹⁷, al objeto de permanecer en la UE. En ella se planteaban cuatro áreas principales de reforma:

- **Gobernanza económica:** sin obviar los dos tipos de miembros que integran la UE, los que pertenecen a la Eurozona y los que no, se apelaba por el respeto de la integridad del Mercado Único y de los intereses legítimos de los miembros no pertenecientes al euro.
- **Competitividad:** se pretendía reducir los trámites burocráticos para las empresas por la excesiva regulación existente, y de esta forma, mejorar el crecimiento económico y el empleo.
- **Soberanía:** este era el punto central de las preocupaciones del RU, tal y como reconocía en la misma carta: “*As you know, questions of sovereignty have been central to the debate about the European Union in Britain for many years*”. Se buscaba, en primer lugar, no tener que cumplir con la obligación de trabajar hacia “una Union cada vez más estrecha”, como dispone el preámbulo del TUE; en segundo lugar, aumentar el rol de los parlamentos nacionales para que estos pudieran vetar las propuestas legislativas no deseadas; y, por último, reforzar el principio de subsidiaridad.
- **Inmigración:** se reconoce la existencia de una economía abierta, y sin soslayar el principio esencial de la libre circulación de personas, para RU el incremento de inmigración representaba un problema no sostenible, y por ello, exigía más controles en las fronteras, tanto para los inmigrantes procedentes de terceros Estados como los procedentes de los Estados miembros.

¹⁶CASTELLÁ ANDREU, J.M.: “El referéndum sobre el Brexit: Una historia inacabada”, *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, págs. 301-333, en págs. 301-311.

¹⁷A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union, disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (consultada por última vez el 02.04.2018).

Recibida la carta, en el Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015 se abordaron estas cuestiones. El presidente Tusk, con el propósito de llegar a un acuerdo beneficioso para ambas partes, elaboró una propuesta sobre las peticiones del Primer Ministro británico que más tarde serían debatidas por los Estados miembros.

Tras intensas deliberaciones sobre un acuerdo, una vez más la UE cedía a las exigencias del RU y, en el Consejo Europeo del 18 y 19 de febrero de 2016, se adoptaba la “Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el RU en la UE”¹⁸. Esta Decisión, compatible con los Tratados y jurídicamente vinculante, recogía un conjunto de medidas que daban respuesta a las preocupaciones del RU y, asimismo, reforzaba el *status* privilegiado del que ya gozaba.

Con especial interés y con gran preocupación por mantener la unidad de la UE, el Consejo Europeo satisfacía cada una de las peticiones de RU con la firme idea de evitar su salida. Al respecto afirmaba Tusk: “Estoy profundamente convencido de que el Reino Unido necesita a Europa, y Europa necesita al Reino Unido. Romper el vínculo ahora iría absolutamente en contra de nuestros intereses mutuos. Hemos hecho cuanto hemos podido para evitar que eso ocurra”¹⁹. Esta Decisión, a la luz de los acontecimientos, carece de efectos habida cuenta de que, conforme a lo dispuesto en el apartado segundo de la Sección E²⁰, estaba condicionada a que RU continuara siendo miembro de la UE; y, precisamente por ello, considero innecesario hacer referencia alguna sobre el contenido material de dicha Decisión.

A pesar de haber obtenido sus exigencias, David Cameron aceleró su propuesta electoral y convocó el referéndum con la convicción de que el acuerdo conseguido persuadiría a la ciudadanía para mantenerse en la UE. No obstante, contrario a las predicciones y a las propias intenciones del Primer Ministro, los británicos votaron a favor de abandonar la UE.

¹⁸Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf> (consultada por última vez el 04.04.2018).

¹⁹Declaración Donald Tusk, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (consultada por última vez el 04.04.2018).

²⁰“Surtirá efecto el mismo día en que el Gobierno del Reino Unido informe al secretario general del Consejo de que el Reino Unido ha decidido seguir siendo miembro de la Unión Europea”, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21772/st00001es16.pdf> (consultada por última vez el 04.04.2018).

Según los observadores, la campaña a favor de abandonar la UE (*leave*) fue agresiva y confusa, centrada en los beneficios que proporcionaría la salida e influenciada por importantes medios de comunicación. Por el contrario, la campaña a favor de la permanencia (*remain*) dio más prioridad a los posibles efectos negativos que a los beneficios y, además, recibió un escaso apoyo de la prensa. Por su parte, el sector financiero y económico, *The City*, fue más consciente de las catastróficas consecuencias que traería consigo la salida del RU y apoyó notablemente la campaña del *remain*.

Pese a que el referéndum era meramente consultivo, el Primer Ministro tenía plena intención de cumplir la voluntad del electorado; así lo había manifestado en su “*speech on Europe at Chatham House*”²¹, el 10 de noviembre de 2015, y, asimismo, lo ratificaba al día siguiente de su celebración: “*The British people have voted to leave the European Union and their will must be respected*”²². Inmediatamente, como consecuencia del inaudito e inesperado triunfo del *leave*, Cameron presentaba su dimisión: era la primera “víctima” del *Brexit*.

Tras conocerse los resultados del referéndum, no tardaron en manifestarse tanto los presidentes de los Estados miembros como los presidentes de las instituciones de la UE. Así, el presidente del Consejo Europeo, de la Comisión y del Parlamento Europeo, y el Primer Ministro neerlandés, emitieron una declaración afirmando, con notable resignación, que “en un proceso libre y democrático, los británicos han expresado su deseo de abandonar la Unión Europea. Lamentamos esta decisión, pero la respetamos”²³.

A tan solo un mes de la dimisión de David Cameron, el 13 de julio, Theresa May era nombrada Primera Ministra, la segunda mujer en la historia del RU después de Margaret Thatcher. Pese a haber apoyado la campaña del *remain*, básicamente por lealtad a David Cameron, ya que “era bien conocido su escaso entusiasmo comunitario”²⁴, su posición frente a los resultados obtenidos en el referéndum era contundente: “*Brexit means Brexit*”²⁵ y, por tanto, el RU saldría de la UE.

²¹Discurso David Cameron, disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> (consultada por última vez el 06.04.2018).

²²Rueda de prensa, disponible en <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-referendum-outcome-pm-statement-24-june-2016> (consultada por última vez el 06.04.2018).

²³Declaración conjunta, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/> (consultada por última vez el 06.04.2018).

²⁴YTURRIAGA BARBERA, cit., págs. 1-2.

²⁵Discurso Theresa May, disponible en <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-brexit-means-brexit-conservative-leadership-no-attempt-remain-inside-eu-leave-europe-a7130596.html> (consultada por última vez el 01.04.2018).

IV. LA RETIRADA DE LA UE: EL ARTÍCULO 50 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Resulta imprescindible - y casi imperativo-, a la hora de abordar el *Brexit* y sus diferentes consecuencias, analizar la única vía legal que prevén los Tratados para que un Estado miembro pueda retirarse de la UE: el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea.

En el siguiente epígrafe veremos el contenido de este precepto el cual, en primer lugar, reconoce expresamente el derecho que tiene todo Estado miembro para abandonar la UE y, en segundo lugar, regula el procedimiento que habrá de llevarse a cabo. El citado artículo tiene su origen en el *non nato* Tratado Constitucional (Art. I-60)²⁶ y, como he dicho antes, es el único cauce legal previsto por los Tratados para que un Estado miembro de la UE active el mecanismo de retirada.

Sin intención de profundizar en las opiniones doctrinales sobre este precepto, cabe mencionar que ha sido criticado por la mayoría expertos no tanto por lo que dice sino por aquello que no dice. En términos generales, estos afirman que se trata de un artículo abierto y ambiguo, ya que en realidad la propia UE no consideraba la posibilidad de que un Estado miembro decidiera activar el mecanismo de retirada, de lo contrario, su redacción hubiese sido otra, empezando por regular un procedimiento de retirada más lento²⁷.

1. El derecho de retirada de la Unión Europea

La posibilidad de que un Estado miembro abandonara la UE no fue recogida en el Tratado de Maastricht de 1992²⁸. Sería el Tratado de Lisboa, firmado en 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, el que incorporaría expresamente el derecho de retirada de la Unión Europea, o como lo denomina la profesora Mangas Martín “un derecho de ruptura de la membresía”²⁹.

²⁶El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado por los líderes de la Unión Europea, el 29 de octubre de 2004. Posteriormente, debía ser ratificado por los Estados miembros, pero, el rechazo en los referendos francés y holandés de mayo y junio de 2005 provocó la paralización del proceso de ratificación y, por ello, este Tratado nunca llegó a entrar en vigor.

²⁷LOPEZ BASAGUREN, A.: “Brexit: la secesión de la UE entre teoría y realidad”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, págs.111-140, en pág. 117, y RUIZ DIAZ LABRANO, R.: “La salida de un estado miembro en el proceso de integración. El Reino Unido y la Unión Europea”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm.8, 2016, págs. 41-63, en págs.51-56.

²⁸Tratado de Maastricht, cit.

²⁹MANGAS MARTIN, A.: “La Unión Europea”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, págs. 45-69, en pág. 66.

Dice textualmente el apartado primero del artículo 50 que “todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión”. Se trata de un derecho que podrá ejercer el Estado que decida retirarse de la UE, de manera voluntaria y unilateral, sin necesidad de alegar justificación o motivo alguno, y en la forma que lo establezca su propio Derecho interno, puesto que, cada Estado tiene configurado en su propio ordenamiento jurídico, el procedimiento que se debe seguir para entrar y salir de una organización internacional. No obstante, la retirada, como veremos más adelante, deberá ser consensuada entre el propio Estado y la UE.

A pesar de que los Tratados no recogieron expresamente un derecho de retirada de la UE, para algunos autores, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la incorporación del artículo 50, los Estados miembros gozaban de un derecho de retirada implícito como consecuencia de la propia naturaleza de los Tratados constitutivos y amparado por lo dispuesto en el artículo 56.1 de La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados³⁰.

Por el contrario, para otros autores, la falta de previsión legal en el propio TUE y que, a su vez, el mismo contemplara en el antiguo artículo 51 (actualmente artículo 53), una duración ilimitada, excluían la posibilidad de abandonar la UE de manera unilateral. En este sentido, para Luis María Díez Picazo “es cuanto menos dudoso que, al celebrar los diferentes tratados constitutivos, los Estados miembros hayan tenido la intención de admitir un derecho de retirada o que éste pueda inferirse de la naturaleza de aquellos”³¹.

2. El procedimiento de retirada

El artículo 50, en su apartado primero, una vez que proclama el derecho que tiene cualquier Estado miembro para retirarse de la UE, en los apartados siguientes, procede a regular el procedimiento que debe llevarse a cabo y el plazo en el que debe efectuarse.

Conforme a lo dispuesto en este precepto, podemos dividir el procedimiento en las siguientes fases³²:

³⁰Artículo 56.1: “Un tratado que no contenga disposiciones sobre su terminación ni prevea la denuncia o el retiro del mismo no podrá ser objeto de denuncia o de retiro a menos: a) Que conste que fue intención de las partes admitir la posibilidad de denuncia o de retiro; o b) Que el derecho de denuncia o de retiro pueda inferirse de la naturaleza del tratado”.

³¹DÍEZ PICAZO, L.M.: *La Naturaleza de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2009, págs. 1-67, en pág. 50.

³²BAR CENDON, cit., págs. 166-172.

- *Notificación*

Establece el apartado segundo que “el Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo”. Aunque el precepto no establece la forma en que debe realizarse dicha notificación, la doctrina ha manifestado que, en virtud del artículo 67.1 de la Convención de Viena, y a la luz de los acontecimientos, la notificación debe realizarse de forma escrita. El artículo tampoco exige un plazo para la correspondiente notificación, pero, es aconsejable que se efectúe a la mayor brevedad posible.

A partir de la fecha en que se realiza formalmente esta notificación, con arreglo al apartado tercero, se inicia el cómputo de dos años para que la retirada de la UE se haga efectiva, esto es, en el supuesto de que las partes no lleguen a un acuerdo al que haremos referencia más adelante.

- *Orientaciones del Consejo Europeo*

Recibida la notificación, el Consejo Europeo emite una serie de orientaciones encaminadas a guiar la posición de la UE en las negociaciones que se llevarán a cabo con el Estado que se retira.

- *Acuerdo de retirada y relaciones futuras*

Dice expresamente el mismo apartado segundo que “la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”. Este acuerdo, que será el objeto de las futuras negociaciones entre ambas partes, pretende, por una parte, que la salida se lleve a cabo de forma ordenada y, por otra, reducir los posibles efectos negativos, tanto para el Estado que se retira como para la UE.

A pesar de que el Estado que desea retirarse de la UE puede hacerlo sin aducir motivo alguno, de forma voluntaria y unilateral, es aquí donde se pone de manifiesto que la salida debe llevarse a cabo de forma consensuada, pues, como afirma la profesora Concepción Escobar, “la fijación de una moratoria y la previsión de que se habrá de celebrar un acuerdo dentro de dicho plazo transforma el proceso de retirada en un ejercicio de concertación de voluntades”³³. Sin embargo, no significa que sea obligatorio

³³ESCOBAR HERNANDEZ, C.: “Brexit: Algunas reflexiones desde el Derecho Internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, págs. 19-22, en pág. 19.

llegar a un acuerdo ya que, el apartado tercero prevé que las partes no lleguen a ninguno. En este caso, se establece un plazo máximo de dos años para que se haga efectiva la retirada, sin perjuicio de la posibilidad de prórroga, recogida también en el citado precepto, “si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo”.

En cuanto al inciso “teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”, siguiendo a la mayoría de los expertos en la materia, resulta más complejo, debido a su ambigüedad, determinar cuál será el marco de esas relaciones y como se negociarán las mismas. Algunos, en sintonía con lo que ha manifestado recientemente la Comisión Europea y que retomaremos más adelante, apuntan a que tiene que ser un acuerdo independiente del acuerdo de retirada, no siendo posible negociar las relaciones futuras hasta que no se determinen las condiciones de retirada. Se trataría, por tanto, de “acuerdos distintos, aunque directamente interrelacionados”³⁴.

En este mismo sentido, como manifestación del carácter independiente de los dos acuerdos, cabe añadir que el fundamento jurídico de uno y otro es diferente. El acuerdo de retirada estará sujeto a lo previsto en el artículo 50, mientras que el acuerdo sobre las relaciones futuras, por remisión del mismo artículo 50, se regirá por lo dispuesto en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que es el relativo al procedimiento “para la negociación y celebración de acuerdos entre la Unión y terceros países u organizaciones internacionales”, toda vez que, concluido el acuerdo de retirada, el Estado que sale deja de ser miembro de la UE y pasa a ser un tercer Estado.

- *Autorización y recomendaciones del Consejo*

Por lo que se refiere a la negociación del acuerdo, como he dicho en el apartado anterior, el mismo artículo 50.2 nos remite a lo dispuesto en el artículo 218.3 del TFUE según el cual, la Comisión o el Alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, deberá presentar “recomendaciones al Consejo” sobre las negociaciones, siendo este el encargado de autorizar la apertura de las negociaciones para la retirada, así como de designar al negociador que las llevará a cabo en nombre de la UE.

³⁴LOPEZ BASAGUREN, cit., pág. 118.

- *Participación del Estado que se retira*

Notificada la decisión de retirada de la UE, el apartado cuarto pone de manifiesto que “el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten”.

No obstante, como el precepto sólo hace referencia a las deliberaciones y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo, no se excluye la posibilidad de que los diputados del Parlamento Europeo del Estado que se retira puedan participar en las deliberaciones³⁵, salvo que, “por exigibles motivos éticos - conflicto de intereses-, éstos se abstuvieran de participar”³⁶.

- *Negociaciones*

Tanto la UE como el Estado que se retira, nombran a sus respectivos negociadores. A continuación, se establece un calendario de sesiones y se procede a las negociaciones del acuerdo de retirada, “teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras”. Esta etapa del proceso es la más ardua y compleja, como afirma la mayor parte de la doctrina, puede que requiera más tiempo del previsto en el artículo 50, esto es, más de dos años. La profesora Teresa Freixes ha estimado que todo el procedimiento puede durar alrededor de cuatro años³⁷; en el mismo sentido, el profesor López Basaguren sostiene que es casi imposible concluir un acuerdo de esta envergadura en tan solo dos años³⁸.

- *Conclusión y aprobación del acuerdo*

Dice el último inciso del apartado segundo que “el Consejo lo celebrará (el acuerdo) en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo”. Por tanto, antes de la celebración, el acuerdo debe ser aprobado previamente por el Parlamento Europeo. Aunque el artículo 50 no exige una determinada mayoría para la aprobación por el Parlamento Europeo, se estará a lo dispuesto en el artículo 231 del TFUE, en relación con los artículos 81 y 82 del Reglamento Interno del Parlamento Europeo, que exige “mayoría de los votos emitidos”.

³⁵CARMONA, J., CIRLING, C., y SGUEO, G.: “La retirada del Reino Unido de la Unión, Aspectos Jurídicos y procedimentales”, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, PE 599.352, 2017, págs. 1-44, en pág. 8.

³⁶BAR CENDON, cit., pág. 171.

³⁷FREIXES, T.: “El Brexit y sus implicaciones”, *Diario La Ley*, núm. 8791, 2016, págs. 1-6, en pág. 2.

³⁸LOPEZ BASAGUREN, cit., pág. 118.

Aprobado el acuerdo por el Parlamento Europeo, es el Consejo el que lo celebra en nombre de la UE por mayoría cualificada. Esta mayoría es definida, por remisión del apartado cuarto del artículo 50, en el artículo 238.3 letra b) del TFUE, “como un mínimo del 72 por ciento de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 por ciento de la población de dichos Estados”. Recordemos que, en virtud del citado apartado cuarto, en esta votación no participarán los representantes del Consejo Europeo o Consejo del Estado miembro que se retira.

- *Retirada efectiva*

Concluido el acuerdo entre la UE y el Estado que se retira, a partir de su entrada en vigor, con arreglo al apartado tercero del artículo 50, “los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate”, de modo que no seguirá siendo un Estado miembro de la UE, con las consecuencias que ello conlleva y que se verán más adelante. También prevé este apartado, como he dicho anteriormente, que en el supuesto de no llegar a ningún acuerdo, transcurridos dos años desde la notificación formal al Consejo Europeo, los Tratados y sus protocolos dejan de aplicarse automáticamente, salvo prórroga del plazo.

- *Re-adhesión*

Por último, el apartado quinto contempla la posibilidad de que el Estado que se retira quiera volver en el futuro a la UE, de ahí que si “solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49” del TUE, esto es, el procedimiento normal de adhesión al que debe someterse cualquier Estado que pretenda su integración en la UE. De modo que, no cabe la posibilidad de una entrada privilegiada o automática.

V. LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 50 POR EL REINO UNIDO

1. El papel del Parlamento Británico

1.1. La discusión sobre *The Royal Prerogative Powers*

Con el inevitable triunfo del *Brexit*, una vez conocidos los resultados del referéndum, el Gobierno Británico decidió abandonar la UE. Sin embargo, previamente a la notificación al Consejo Europeo, el RU tenía que solventar ciertas cuestiones legales en el ámbito de su Derecho interno, ya que “la activación del *Brexit* en el RU fue precedido de una batalla judicial”³⁹, como consecuencia de la falta de autorización del Parlamento Británico para invocar el artículo 50 y, de esta forma, poder dar inicio al proceso de retirada de la UE.

En un primer momento, la Primera Ministra prescindió de dicha autorización acogiéndose al *Royal Prerogative Powers*⁴⁰, que otorga facultades al Gobierno para poder decidir sobre determinados asuntos sin necesidad de autorización del Parlamento. Theresa May entendió que estaba dentro de su ámbito de competencias la invocación del artículo 50 por tratarse de un simple trámite ejecutivo y, por ello, no consideró preceptiva la aprobación del Parlamento.

El asunto llegó a los Tribunales de manos de la empresaria Gina Miller. Esta denunció ante la *High Court of Justice, Queen’s Bench Division, Divisional Court*, que la activación del artículo 50 del TUE requería la previa autorización del Parlamento Británico. El Tribunal, en su *sentencia de 3 de noviembre de 2016*⁴¹, se pronunció a favor de la demandante, ya que si el Parlamento era quien había aprobado la adhesión del RU a las CEE, a través de la *European Communities Act 1972*⁴², le correspondía a este revocarla. Concluye la sentencia afirmando que, “el Secretario de Estado, bajo la prerrogativa de la Corona, no tiene facultad para notificar, en virtud del artículo 50 del TUE, que el RU se retira de la UE”⁴³ (apartado 111), en tanto en cuanto es el Parlamento

³⁹FERNANDEZ ROZAS, “Brexit 1...”, cit., págs. 2-5.

⁴⁰Royal Prerogative Powers, disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN03861> (consultada por última vez el 08.04.2018).

⁴¹Sentencia de la *High Court of Justice* de 3 de noviembre de 2016, disponible en <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>, y <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/11/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-eu-amended-20161122.pdf> (consultadas por última vez el 08.04.2018).

⁴²European Communities Act 1972, disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/contents> (consultada por última vez el 08.04.2018).

⁴³“*the Secretary of State does not have power under the Crown’s prerogative to give notice pursuant to Article 50 of the TEU for the United Kingdom to withdraw from the European Union*”.

Británico quien debe autorizar por ley el inicio del procedimiento de retirada. La sentencia fue apelada por el gobierno ante *The Supreme Court* que, en su *sentencia de 24 de enero de 2017*⁴⁴, confirmó la decisión de la *High Court of Justice* y rechazó el recurso de apelación del Gobierno.

1.2. La autorización del Parlamento: *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*

Para la invocación del artículo 50 TUE, la sentencia *The Supreme Court* determinó que era preceptiva la aprobación del Parlamento, y a la Primera Ministra no le quedó más remedio que solicitar su autorización. Para ello, se elaboró un proyecto de ley que debía ser aprobado por la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores. Así, el día 8 de febrero de 2017 la Cámara de los Comunes aprobó el proyecto. Y, la Cámara de los Lores lo hizo el día 13 de marzo de 2017. Finalmente, el 16 de marzo de 2017, se aprobó la *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, que otorga al Primer Ministro la facultad para notificar, en virtud del artículo 50.2 del TUE, la intención del RU de retirarse de la UE⁴⁵.

Con la aprobación de la *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, el Gobierno Británico ya estaba autorizado para notificar formalmente al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE, requisito imprescindible para activar el artículo 50, tal y como se ha expuesto anteriormente.

1.3. El Libro Blanco: *the United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*

El sucinto proyecto de ley que presentó la Primera Ministra para que el Parlamento autorizara la notificación de retirada, recibió fuertes críticas, tanto de los Partidos de la oposición como del propio Partido Conservador. Por ello, Theresa May publicó

⁴⁴Sentencia *The Supreme Court* de 24 de enero de 2017, disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf> (consultada por última vez el 08.04.2018).

⁴⁵*European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, disponible en http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2017/9/pdfs/ukpga_20170009_en.pdf (consultada por última vez el 08.04.2018).

oficialmente, el 2 de febrero del 2017, el Libro Blanco denominado “*The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union*”⁴⁶.

El texto comienza con una serie de consideraciones de la Primera Ministra y del Secretario de Estado para la salida de la UE, David Davis; seguidamente, se recogen los 12 principios que guiarán al Gobierno en el cumplimiento de la voluntad democrática del pueblo del RU (*the 12 principles which will guide the Government in fulfilling the democratic will of the people of the UK*):

1. Proporcionar seguridad y claridad (*Providing certainty and clarity*).
2. Tomar el control de sus propias leyes y ponerle fin a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la UE (*Taking control of our own laws*).
3. Fortalecer el RU (*Strengthening the Union*).
4. Proteger los vínculos con Irlanda y mantener la Zona de Viaje Común (*Protecting our strong and historic ties with Ireland and maintaining the Common Travel Area*).
5. Controlar la inmigración (*Controlling immigration*).
6. Garantizar los derechos de ciudadanos de la UE en el RU y, a la inversa, los derechos de los ciudadanos de la RU en la UE (*Securing rights for EU nationals in the UK, and UK nationals in the EU*).
7. Proteger los derechos de los trabajadores (*Protecting workers’ rights*).
8. Asegurar el libre comercio con los mercados europeos (*Ensuring free trade with European markets*).
9. Garantizar los nuevos acuerdos comerciales con otros Estados (*Securing new trade agreements with other countries*).
10. Asegurar que el RU continúe siendo el mejor lugar para la ciencia y la innovación (*Ensuring the UK remains the best place for science and innovation*).
11. Cooperar en la lucha contra el crimen y el terrorismo (*Cooperating in the fight against crime and terrorism*).
12. Ofrecer una salida afable y ordenada (*Delivering a smooth, orderly exit from the EU*).

⁴⁶El Libro Blanco, disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf (consultada por última vez el 13.04.2018).

2. La notificación de la retirada del RU al Consejo Europeo

Pese a que la intención de la Primera Ministra era presentar la notificación cuando fuese conveniente a sus intereses, tanto los Estados miembros como la propia UE solicitaron que se realizara lo antes posible⁴⁷, toda vez que, como afirmaba Donald Tusk, “sin notificación no hay negociación”⁴⁸, condicionando, de este modo, el inicio de las negociaciones a que el RU comunicara formalmente al Consejo Europeo su intención de retirada.

Así las cosas, el RU notificó su decisión el día 29 de marzo del 2017, dando comienzo al procedimiento de retirada previsto en el artículo 50⁴⁹. La carta fue presentada por el Representante británico ante la UE, Tim Barrow, al presidente del Consejo, Donald Tusk. En ella se comunicaba la intención de abandonar la UE y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (en adelante, CEEA).

Respecto a esta última, se especuló sobre la posibilidad de que el RU pudiera permanecer en ella, dado el carácter independiente de los tratados que regulan una y otra institución. Sin embargo, esta posibilidad fue rápidamente descartada, ya que, conforme a lo dispuesto en el artículo 106 bis del Tratado de la CEEA (actualmente, Tratado Euratom), “se aplicarán al presente Tratado”⁵⁰ una serie de artículos recogidos en el TUE, entre los que se incluye el artículo 50.

Tal y como se ha expuesto anteriormente, a partir de la fecha de notificación, es decir, a partir del 29 de marzo, el RU tiene un plazo de dos años para llegar a un acuerdo con la UE, de lo contrario, la abandonará sin ninguno, debiendo asumir la multitud de perjuicios que ello conllevaría, en tanto en cuanto “una retirada de la UE puede ser difícilmente gestionable y esta llena de riesgos para el país que la pretenda, incluso con acuerdo; pero si se hace sin acuerdo se considera difícilmente manejable”⁵¹. Sin embargo,

⁴⁷Reunión informal de los 27, Bruselas, 29 de junio de 2016, Declaración, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/20446/sn00060es16.pdf> (consultada por última vez el 10.04.2018).

⁴⁸Declaración Donald Tusk, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/09/13/tusk-invitation-letter-bratislava/> (consultada por última vez el 10.04.2018).

⁴⁹Carta de notificación del RU, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf> (consultada por última vez el 10.04.18).

⁵⁰Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) (Diario Oficial de la UE, núm. C 203, de 07 de junio de 2016, págs. 1/112).

⁵¹LOPEZ BASAGUREN, cit., pág. 119.

el Gobierno de Theresa May ha dejado bastante claro que prefiere abandonar la UE sin acuerdo antes que concluir un mal acuerdo: “*no deal is better than a bad deal*”⁵².

Por otra parte, se suscitó el interrogante sobre el carácter reversible de la notificación, es decir, la posibilidad de que el RU se retractara de su intención de retirada, dejando sin efectos la notificación realizada. Algún sector afirmó que era posible su reversibilidad si se tiene en cuenta que el TUE no hace mención alguna sobre este asunto y, por ende, se entiende que no lo prohíbe. Se parte, asimismo, de la premisa de que una vez realizada formalmente la notificación, si ese Estado decide de buena fe no abandonar la UE, pueda la misma ser cancelada; de lo contrario, la UE estaría obligándole a retirarse - una especie de expulsión⁵³- no siendo esa la intención del artículo 50 ni el objetivo de la UE⁵⁴.

En sentido contrario, otro sector sostenía que, una vez que el Consejo Europeo es formalmente notificado, no cabía su revocación. A este respecto se pronunció *The Supreme Court*, en la ya citada *sentencia de 24 de enero de 2017*, concluyendo que la notificación realizada por el Gobierno era irreversible, pues, una vez realizada no puede ser retirada (*once given, it cannot be withdrawn*). Y, finalmente, cuando el RU notifique su decisión dejará de ser miembro de la UE y, por tanto, no formará parte en los Tratados (*once the United Kingdom gives Notice, it will inevitably cease at a later date to be a member of the European Union and a party to the EU Treaties*)⁵⁵.

⁵²Declaración Theresa May, disponible en <https://www.theguardian.com/commentisfree/2017/oct/18/theresa-may-brexiteu-european-parliament> (consultada por última vez el 13.04.2018).

⁵³BAR CENDÓN, cit., pág. 168.

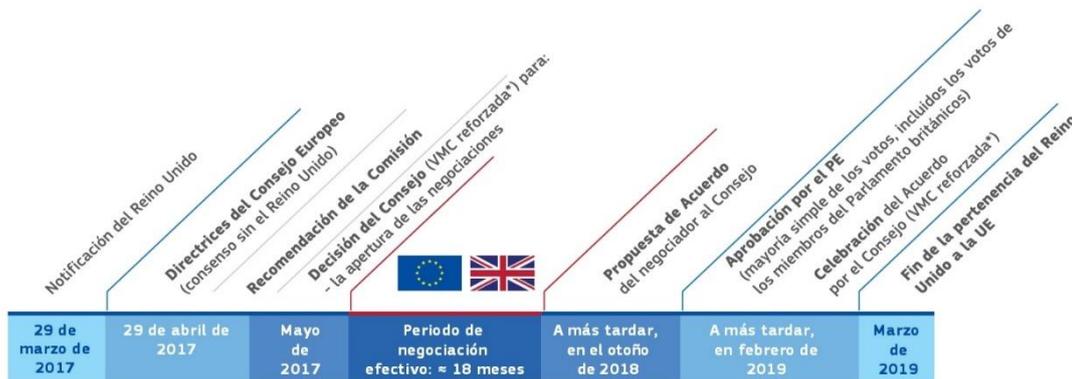
⁵⁴LOPEZ BASAGUREN, cit., págs. 135-138.

⁵⁵*Sentencia The Supreme Court de 24 de enero de 2017*, cit., apartado 26.

VI. EL PROCESO DE RETIRADA DEL REINO UNIDO DE LA UE

En cuanto el RU notificó formalmente al Consejo Europeo su decisión de abandonar la UE, se puso en marcha el mecanismo de retirada previsto en el artículo 50 del TUE. El siguiente gráfico muestra una vista general del *timeline* de este proceso de salida.

Gráfico 2: Brexit Timeline



* **VMC reforzada** = el 72 % de los 27 Estados miembros, es decir, 20 Estados miembros que representen el 65 % de la población de la EU 27.

Fuente: Comisión Europea⁵⁶

En este orden de cosas, el Consejo Europeo y la Comisión Europea, en su reunión informal de 15 diciembre de 2016, emitieron una Declaración en la que, entre otras cuestiones, se estableció el siguiente procedimiento de negociación⁵⁷:

- Adopción por el Consejo Europeo de las Orientaciones que guiarán las negociaciones.
- Recomendación de la Comisión Europea.
- Autorización del Consejo de Asuntos Generales para la apertura de negociaciones y aprobación de las Directrices de negociación.

⁵⁶Brexit Timeline: Comisión Europea - Hoja informativa, de 29 de marzo de 2017, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_es.htm (consultada por última vez el 20.04.2018).

⁵⁷Declaración de la Reunión informal de los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros, así como los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, de 15 de diciembre de 2016 (SN 96/16), disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/24157/15-euco-statement-es.pdf> (consultada por última vez el 20.04.2018).

- Designación de la Comisión Europea como negociadora de la Unión y nombramiento de Michel Barnier como negociador principal.
- El Consejo Europeo, el Consejo y el Coreper, con la asistencia de un grupo de trabajo ad hoc, supervisarán que las negociaciones se lleven a cabo según las orientaciones y directrices emitidas.

A continuación, veremos detalladamente este proceso siguiendo las pautas establecidas por la UE, así como las previsiones del artículo 50.

1. Las Orientaciones del Consejo Europeo

De acuerdo con el artículo 50.2. del TUE, el Consejo Europeo emite una serie de Orientaciones que guiarán todo el proceso de negociación entre el RU y la UE. En cumplimiento de ello, y en correspondencia con la declaración de la reunión informal del 15 de diciembre de 2016, en el Consejo Europeo extraordinario del 29 de abril del 2017, se aprobaron las orientaciones que “definen el marco de las negociaciones con arreglo al artículo 50 del TUE, y establecen las posiciones y principios generales que la Unión procurará mantener durante toda la negociación”⁵⁸. Estas orientaciones fueron adoptadas por los 27 Estados Miembros, pues, recordemos que el RU no puede participar en las deliberaciones ni decisiones que le afecten (art. 50.4). En términos generales, el documento recoge la siguiente información:

i. Principios Fundamentales

Las negociaciones se regirán por el principio de unidad de actuación de la UE. Esta reitera, por una parte, su intención de contar con el RU como asociado y, por otra, la necesidad de que exista un equilibrio entre los derechos y obligaciones reflejados en los acuerdos que se concluyan y, además, se garantice la igualdad de condiciones.

Se preservará la integridad del mercado único con las cuatro libertades que la integran. El RU no podrá disfrutar de los mismos derechos y ventajas que un Estado miembro. En cuanto a las negociaciones, estas se realizarán con total transparencia y a través de los cauces que la UE disponga a tal efecto, sin que sea posible llevarlas a cabo por separado entre los Estados miembros y el RU.

⁵⁸Orientaciones del Consejo Europeo, de 29 de abril de 2017 (EUCO XT 20004/17), disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf> (consultada por última vez el 20.04.2018).

ii. Negociaciones por fases

El objeto de las negociaciones es garantizar que la retirada del RU se realice de forma ordenada con el propósito de reducir la incertidumbre y minimizar los perjuicios que ocasiona el *Brexit*. Las negociaciones se llevarán a cabo por fases y será el propio Consejo Europeo el que observe el progreso de cada una de ellas y decida en que momento se pasa a la siguiente.

En cuanto al acuerdo sobre las relaciones futuras, este se concluirá cuando el RU se haya convertido en un tercer país. En la segunda fase de las negociaciones, se deberá definir el marco de esas relaciones futuras. Y, por último, el proceso de retirada finalizará el 29 de marzo de 2019.

iii. Acuerdo sobre las disposiciones para una retirada ordenada

Para la UE es imprescindible la protección de los derechos para vivir, trabajar o estudiar de sus ciudadanos y sus familias en cualquier Estado miembro. Por ello, interesa acordar garantías para que los derechos derivados de la normativa europea no se vean menoscabados cuando el RU abandone la UE. Estas garantías deberán ser efectivas, vinculantes, no discriminatorias y completas.

Teniendo en cuenta que la salida del RU tendrá un gran impacto sobre las empresas, los contratos y acuerdos comerciales, y la participación en los programas financiados por la UE, las negociaciones deben ir encaminadas a evitar un posible vacío legal cuando dejen de aplicarse los Tratados. También deberá acordarse una solución financiera en la que se garantice el respeto de las obligaciones contraídas tanto por la UE como por el RU.

La UE continuará apoyando el Acuerdo del Viernes Santo y el proceso de paz entre el RU e Irlanda del Norte⁵⁹. Asimismo, se deberá acordar disposiciones sobre las Zonas de Soberanía del RU en Chipre (Sovereign Base Areas)⁶⁰, a fin de proteger los derechos e intereses de los ciudadanos de la UE que residen o trabajan allí.

⁵⁹El Acuerdo del Viernes Santo o Acuerdo de Belfast, firmado el 10 de abril de 1998 por el Gobierno británico e irlandés, puso fin a los enfrentamientos entre protestantes y católicos en Irlanda del Norte. Para más información ver “Reflexiones sobre la evolución del conflicto en Irlanda del Norte”, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, 2007, págs. 1-118.

⁶⁰Para más información ver “Acrotiri y Dhekelia: bases soberanas británicas en Chipre” Instituto Nacional de Estudios Estratégicos, 43/2012, 2012, págs. 1-6.

Asimismo, la UE seguirá cumpliendo las obligaciones contraídas en los acuerdos internacionales de los que forma parte y espera que el RU haga lo mismo. El acuerdo de retirada deberá incluir cuestiones relativas a la cooperación judicial y al cumplimiento de la ley y la seguridad.

El RU deberá facilitar la transferencia de las sedes de organismos e instalaciones de la UE ubicadas en su territorio. También se buscarán fórmulas que garanticen la seguridad jurídica e igualdad de trato en los procedimientos pendientes ante el Tribunal de Justicia de la UE (en adelante, TJUE) que afecten a nacionales del RU, sean personas físicas o jurídicas.

El acuerdo deberá incluir mecanismos para su aplicación e interpretación, así como, para la resolución de las controversias que puedan surgir.

iv. Deliberaciones preliminares y preparatorias sobre un marco para la futura relación entre la Unión y el RU

La UE comparte la intención del RU de mantener una relación estrecha cuando se haga efectiva su salida. En este sentido, al Gobierno Británico le gustaría llegar a un acuerdo de libre comercio. En todo caso, cualquier acuerdo futuro deberá garantizar la estabilidad financiera de la UE y respetar su normativa.

Además del aspecto financiero, la UE estima conveniente la asociación para luchar contra el terrorismo, la delincuencia internacional, la seguridad, defensa y política exterior. Por lo que respecta a Gibraltar, será necesario un acuerdo entre el RU y España para que pueda aplicarse un acuerdo entre la UE y el RU.

v. Principio de Cooperación Leal

Por último, mientras no se haga efectiva la salida del RU, este sigue siendo un Estado miembro de la UE y, por tanto, está supeditado a los derechos y obligaciones atribuidos por los Tratados, así como al principio de cooperación leal.

2. La Recomendación de la Comisión Europea

La Comisión, en virtud del artículo 218.3 del TFUE, presenta sus recomendaciones al Consejo para que autorice la apertura de las negociaciones y designe a la persona que negociará en nombre de la Unión. Respecto a esto último, en la reunión informal de 15 de diciembre, se invitó al Consejo para que nombrara negociadora de la

UE a la Comisión Europea y, a su vez, esta nombró negociador principal al Comisario Michel Barnier.

El 3 de mayo de 2017, la Comisión Europea envió al Consejo, para su posterior adopción, la “Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones para la celebración de un acuerdo con el RU e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la UE”⁶¹. El documento, respetando las orientaciones trazadas por el Consejo Europeo, manifiesta en su Exposición de Motivos que “la presente Recomendación propone al Consejo que autorice a la Comisión a entablar negociaciones para celebrar con el RU un acuerdo que establezca las modalidades de su retirada de la UE y CEEA, nombre a la Comisión como negociadora de la Unión y emita las oportunas directrices de negociación a la Comisión”.

La Comisión reitera que el acuerdo sobre las relaciones futuras solo podrá celebrarse cuando el RU se convierta en un tercer país, sin perjuicio de que pueda alcanzarse un consenso sobre el marco de las relaciones futuras y de las disposiciones transitorias, en la segunda fase de las negociaciones.

La recomendación recoge los mismos principios fundamentales emitidos por el Consejo Europeo en sus orientaciones y, por tanto, no se reiterarán. Igualmente, recalca que el objeto de las negociaciones es garantizar la retirada ordenada del RU.

3. La Decisión del Consejo

3.1. La autorización de apertura de las negociaciones y nombramiento del negociador

Recibida la Recomendación de la Comisión, con arreglo al artículo 218.3 del TFUE, corresponde al Consejo adoptar una Decisión “por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión”. En cumplimiento de ello, el Consejo adoptó su Decisión el 22 de mayo de 2017⁶². En virtud de su artículo 1, “la Comisión queda autorizada para entablar negociaciones, en nombre de la Unión”. Estas negociaciones, como es sabido, tienen como objetivo

⁶¹Recomendación de Decisión del Consejo, de 03 de mayo de 2017 (Diario Oficial de la UE COM/2017/218 Final, Doc. 52017PC0218), disponible en http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:d053963b-3013-11e7-9412-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF (Consultada por última vez el 21.04.2018).

⁶²Decisión del Consejo, de 22 de mayo de 2017, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-INIT/es/pdf> (consultada por última vez el 22.04.2018).

conseguir un acuerdo sobre la forma en la que el RU abandonará la UE. Por último, en consonancia con lo manifestado en la reunión informal de 15 diciembre de 2016, el Consejo nombró a la Comisión negociadora de la UE.

3.2. La aprobación de las directrices de negociación

En cuanto a las directrices de negociación, de conformidad con el artículo 2 de la Decisión de 22 de mayo, en relación con el artículo 50.2 del TUE, “las negociaciones habrán de llevarse a cabo a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo (el 29 de abril de 2017) y conforme a las directrices de negociación que figuran en el anexo de la presente Decisión”⁶³. A continuación, *grosso modo*, veremos el contenido de este anexo:

i. Objetivo del Acuerdo de Retirada

Activado el artículo 50 por el RU, la UE negociará un acuerdo que, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras, establezca las modalidades de su retirada, a fin de garantizar una retirada ordenada. Este acuerdo se negociará según las orientaciones del Consejo Europeo y las presentes directrices de negociación.

ii. Naturaleza y Ámbito de aplicación del acuerdo

La UE tiene “competencia horizontal excepcional” para acordar todos los aspectos que considere necesarios para organizar la retirada del RU, sin que ello afecte al reparto de competencias. El acuerdo de retirada debe recordar que, una vez que el RU abandone la UE, los Tratados dejarán de aplicarse en todo su territorio, incluido los países y territorios de ultramar, así como aquellos de cuyas relaciones exteriores sea responsable. Asimismo, el acuerdo deberá fijar la fecha de retirada que, en todo caso, será el 30 de marzo de 2019 a las 00:00 h, sin perjuicio de que pueda prorrogarse según lo dispuesto en el artículo 50.3.

iii. Objetivo y alcance de las presentes directrices de negociación

En la misma línea que las orientaciones emitidas por el Consejo Europeo, las negociaciones se llevarán a cabo en dos fases, siendo estas directrices destinadas a la primera fase. Se establece como prioridad de negociación la protección del estatuto y los

⁶³Anexo de Decisión del Consejo, de 22 de mayo de 2017, disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/es/pdf> (consultada por última vez el 22.04.2018).

derechos de los ciudadanos y sus familias. Al respecto, el acuerdo deberá incluir garantías efectivas, exigibles, no discriminatorias e integrales de los derechos de los ciudadanos.

El acuerdo incluirá la liquidación de las obligaciones financieras y aclarará la situación de los productos introducidos en el mercado. Las disposiciones del acuerdo deben respetar el Acuerdo del Viernes Santo. Los ciudadanos de Irlanda del Norte continuarán ejerciendo los derechos derivados de la ciudadanía de la UE. Se acordarán disposiciones aplicables a las Zonas de Soberanía del RU en Chipre, así como el reconocimiento de acuerdos y convenios bilaterales entre las dos partes, siempre y cuando sean compatibles con la normativa de la Unión.

Corresponde al Consejo Europeo decidir cuando se pasa a la siguiente fase y, en este caso, se adoptarán nuevas directrices de negociación.

Por último, este apartado recoge determinadas materias de especial trascendencia, que deberán ser abordadas en la primera fase de negociaciones y, posteriormente, incluidas en el acuerdo de retirada:

Derechos de los ciudadanos:

El acuerdo de retirada debe proteger los derechos derivados del Derecho de la UE, tanto de los ciudadanos de los Estados miembros que residan o trabajen en el RU como de los ciudadanos del RU que residen o trabajan en cualquiera de los Estados miembros. El acuerdo definirá cuáles son las personas que han de estar incluidas en su ámbito de aplicación y cuáles son los derechos que se protegerán.

De la misma manera, el acuerdo debe garantizar la protección de la seguridad jurídica, especialmente en lo referente a los diplomas, certificados y otros títulos obtenidos en los Estados miembros antes de la retirada del RU, así como los obtenidos en un tercer país y reconocidos por los Estados miembros.

Liquidación Financiera:

Con la liquidación financiera única se pretende garantizar que la UE y el RU cumplan las obligaciones derivadas del periodo de integración. Esta liquidación deberá realizarse en función del presupuesto de la Unión, el cese de la pertenencia del RU en todos los órganos e instituciones, y su participación en los fondos y políticas de la UE.

Situación de los productos introducidos en el mercado y resultados de los procedimientos basados en el Derecho de la Unión:

El acuerdo garantizará que los productos introducidos en el mercado de la UE puedan seguir siendo ofrecidos después de la retirada del RU. Además, deberá recoger disposiciones sobre los procedimientos de cooperación judicial que estén en curso. Y, serán aplicables las disposiciones de la UE en cuanto al reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales, procedimientos de cooperación administrativa, policial y judicial pendientes a la fecha de retirada. Asimismo, el acuerdo debe prever disposiciones sobre los procedimientos judiciales ante el TJUE que estén pendientes y los procedimientos administrativos en curso.

Otras cuestiones administrativas relativas al funcionamiento de la Unión:

El acuerdo incorporará disposiciones sobre la tutela de bienes, fondos, activos y operaciones de la UE. También asegurará la transferencia al RU de determinadas propiedades, debiendo esta asumir los derechos y obligaciones derivados de dicha transferencia. El RU garantizará el respeto de las obligaciones contempladas en el artículo 339 del TFUE⁶⁴.

Gobernanza del Acuerdo:

Por último, el propio acuerdo debe contemplar una estructura institucional que garantice el cumplimiento de los compromisos en él recogidos, así como mecanismos que permitan afrontar situaciones imprevistas o incluir modificaciones cuando sea necesario. El acuerdo recogerá disposiciones para resolver las diferencias que surjan en cuanto a la aplicación del Derecho de la Unión, los derechos de los ciudadanos y la aplicación e interpretación de sus disposiciones, siendo competente para ello el TJUE y, por tanto, se tendrá en cuenta su jurisprudencia. Por otra parte, se prevé la posibilidad de instaurar mecanismos alternativos para la solución de diferencias, siempre y cuando se garantice la independencia e imparcialidad.

⁶⁴“Los miembros de las instituciones de la Unión, los miembros de los comités, así como los funcionarios y agentes de la Unión estarán obligados, incluso después de haber cesado en sus cargos, a no divulgar las informaciones que, por su naturaleza, estén amparadas por el secreto profesional y, en especial, los datos relativos a las empresas y que se refieran a sus relaciones comerciales o a los elementos de sus costes”.

iv. Disposiciones procedimentales para la conducción de las negociaciones

Las directrices de negociación recogen disposiciones que regulan la relación entre el Consejo y sus órganos preparatorios, así como la del negociador de la Unión, a quien le corresponde dirigir las negociaciones con el RU. Por su parte, el Consejo y el Coreper estarán asistidos por un Grupo de Trabajo que, a su vez, aconsejará al negociador teniendo en cuenta las orientaciones del Consejo Europeo y estas directrices.

3.3. La creación y asistencia del Grupo de Trabajo ad hoc

El apartado cuarto de la Declaración emitida en la reunión informal de 15 de diciembre de 2016, hace referencia a un “grupo de trabajo específico con presidencia permanente”⁶⁵. En consonancia con ello, el Consejo adoptó la Decisión “relativa a la creación del Grupo de trabajo ad hoc sobre el artículo 50 del TUE, presidido por la Secretaría General del Consejo”⁶⁶. El consejo considera oportuna la creación de un Grupo de Trabajo ad hoc el cual, de conformidad con su artículo 1, “asistirá al Coreper y al Consejo en todos los asuntos relacionados con la retirada del Reino Unido de la Unión”. Asimismo, garantizará que las negociaciones se lleven a cabo según las Orientaciones del Consejo Europeo y las Directrices de negociación del Consejo. Este Grupo de Trabajo tiene carácter temporal y desaparecerá una vez que “haya cumplido su mandato”.

4. El proceso negociador

4.1. Las negociaciones: consideraciones generales

Las negociaciones entre el RU y la UE sobre el acuerdo de retirada se iniciaron el 19 de junio de 2017 en Bruselas. Se ha previsto que se desarrollen en dos fases que, a su vez, estarán divididas en diferentes rondas las cuales, en principio, ocuparán una semana de cada mes. El Consejo Europeo decidirá en qué momento se pasa a la segunda fase, según haya avanzado la primera.

En cuanto a los negociadores, como se ha dicho, el Consejo nombró negociadora de la UE a la Comisión y esta designó a Michel Barnier negociador principal. Este último deberá presentar informes al Consejo Europeo, al Consejo y a sus órganos preparatorios. Por su parte, el negociador del RU es el Conservador David Davis, nombrado Secretario

⁶⁵Declaración de la Reunión informal de diciembre de 2016, cit., pág. 2.

⁶⁶Decisión 2017/900 del Consejo, de 22 de mayo de 2017, relativa a la creación del Grupo de trabajo ad hoc sobre el artículo 50 del TUE, presidido por la Secretaría General del Consejo (Diario Oficial de la UE L138, de 25 de mayo de 2017).

de Estado para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, el 13 de julio de 2016. En las negociaciones intervienen, lógicamente, los negociadores de las dos partes, pero, además, los representantes del Consejo Europeo.

Conviene recordar, en primer lugar, que el objetivo principal de las negociaciones es llegar a un acuerdo que regule la forma en que el RU abandonará la UE. En segundo lugar, las negociaciones se llevarán a cabo teniendo en cuenta las Orientaciones del Consejo Europeo que podrán ser adaptadas a las nuevas circunstancias, así como las Directrices del Consejo que podrán modificarse y completarse según se vaya avanzando.

4.2. Las Fases de las negociaciones, Proyectos y Acuerdos

En la primera fase de las negociaciones, tanto las Orientaciones como las Directrices, establecieron como principales objetivos: “proporcionar a los ciudadanos, las empresas, las partes interesadas y los socios internacionales un máximo de claridad y de seguridad jurídica en cuanto a los efectos inmediatos de la retirada del Reino Unido de la Unión; y, organizar la desvinculación del Reino Unido de la Unión y de todos los derechos y obligaciones que para dicho país se derivan de los compromisos contraídos como Estado miembro”⁶⁷.

Por esta razón, en esta primera fase se abordaron aquellas cuestiones que la UE ha considerado prioritarias⁶⁸:

- El estatuto y los derechos de los ciudadanos y sus familias;
- La liquidación financiera única;
- La problemática con la frontera de Irlanda del Norte y el Acuerdo del Viernes Santo;
- Otros temas (situación de los productos introducidos en el mercado, procedimientos de la Unión en curso, cooperación judicial en materia civil y penal);
- Gobernanza del Acuerdo de retirada.

En la primera ronda del 19 de junio de 2017, se planteó la estructura que tendrían las negociaciones y las cuestiones objeto de negociación. En la segunda y tercera ronda,

⁶⁷Orientaciones del Consejo Europeo de 29 de abril, cit., pág. 4, y Directrices del Consejo de 22 de mayo, cit., pág. 4.

⁶⁸Directrices del Consejo, op. Cit, pags. 3- 10 y Brexit, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/> (consultada por última vez el 28.04.2018).

celebrada los días 17 de julio y 28 de agosto, respectivamente, los negociadores, Michel Barnier y David Davis, presentaron sus posiciones y siguieron negociando las mismas cuestiones (derechos de los ciudadanos, liquidación, Irlanda del Norte y otros temas relacionados con la retirada), pero sin ningún avance significativo, salvo algunas precisiones sobre la situación de los trabajadores en la frontera, la seguridad social o los procesos ante el TJUE.

El 25 de septiembre se llevó a cabo la cuarta ronda en la que sí se pudo apreciar un avance en cuanto a los derechos de los ciudadanos, pues se acordó proporcionar al acuerdo de retirada de efecto directo. Además, la UE presentó nuevos documentos en cuanto a la contratación pública, el uso de datos de información obtenida o procesada antes de la fecha de retirada, cuestiones aduaneras y derechos de propiedad intelectual⁶⁹.

La quinta ronda se celebró el 9 de octubre. Sobre la cuestión de los ciudadanos, tanto la UE como el RU reiteran su intención de que el Acuerdo de retirada tenga eficacia directa y que la interpretación de los derechos se realice de forma coherente para las dos partes. En cuanto a Irlanda del Norte, se llegará a un acuerdo que garantice la protección del Acuerdo del Viernes Santo y la continuación de la Zona de Viaje Común. Por lo que respecta a la liquidación financiera, el RU manifestó que cumplirá con todos y cada uno los compromisos adquiridos durante su pertenencia a la UE.

En vista de los progresos conseguidos en estas cinco rondas, el Consejo Europeo en su sesión del 20 de octubre, instó a la Comisión y al Consejo a que iniciaran los preparativos internos para la segunda fase⁷⁰.

En la sexta ronda, iniciada el 9 de noviembre, se consiguieron avances en ciertos aspectos técnicos. Al término de estas seis rondas, el progreso en las negociaciones era significativo, por lo que, de cara al inicio de la segunda fase, el 8 de diciembre de 2017 se publicó el “Informe conjunto de los negociadores de la UE y del Gobierno de RU”⁷¹ y

⁶⁹FERNÁNDEZ ROZAS, J.C.: “Brexit 2: Comienzo de las negociaciones e inicio de los debates conducentes a la Gran Ley Derogatoria Británica”, *La Ley Unión Europea*, núm. 51, 2017, págs.1-9, en págs. 2-8.

⁷⁰Conclusiones del Consejo Europeo, de 20 de octubre de 2017, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/23496/20-euco-conclusions-art50-es.pdf> (consultada por última vez el 01.05.2018).

⁷¹Informe conjunto de los negociadores de la UE y del Gobierno de RU, de 8 de diciembre de 2017 (TF50 (2017) 19), disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf (consultada por última vez el 30.04.2018).

la “Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo”⁷². Estos documentos recogen los avances logrados en la primera fase y permiten pasar a la siguiente fase de las negociaciones.

El acuerdo sobre las relaciones futuras entre la UE y el RU, como se ha dicho, sólo podrá celebrarse y concluirse cuando este pase a ser un tercer país. No obstante, según lo previsto en el artículo 50, el acuerdo de retirada deberá tener en cuenta el marco de sus relaciones futuras. Pues bien, el objetivo de la segunda fase es definir ese marco y, para ello, se mantendrán “conversaciones preliminares y preparatorias”⁷³ cuando se haya avanzado en la primera fase.

Teniendo en cuenta los progresos conseguidos en la primera fase y que ya se habían iniciado los preparativos de la segunda fase, el Consejo Europeo, el 15 de diciembre de 2017, aprobó las nuevas Orientaciones que permiten pasar a la segunda fase de negociación⁷⁴.

Por su parte, la Comisión presentó su correspondiente Recomendación para iniciar las negociaciones de esta fase, el 20 de diciembre de 2017⁷⁵. De igual manera, y en consonancia con las Orientaciones del 15 de diciembre, el Consejo aprobó el 29 de enero de 2018 las nuevas Directrices que complementan a las emitidas el 22 de mayo de 2017, y que confieren a la Comisión la facultad para comenzar las negociaciones⁷⁶.

Tanto las Orientaciones del Consejo Europeo como las Directrices del Consejo han establecido, como objeto de negociación para esta segunda fase la transición y el marco de la relación futura. Asimismo, estos documentos han recalcado que las Orientaciones adoptadas el 29 de abril de 2017 y las Directrices del 22 de mayo son plenamente aplicables en esta fase y, por consiguiente, deberán ser respetadas. Por otra parte, el Consejo Europeo y el Consejo coinciden en que deberán concluirse aquellas

⁷²Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo, de 8 de diciembre de 2017 (COM (2017) 784 final), disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1_en_act_communication.pdf (consultada por última vez el 30.04.2018).

⁷³Orientaciones Consejo Europeo, de 29 de abril de 2017, cit., pág. 4.

⁷⁴Orientaciones del Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2017 (EUCO XT 20011/17), disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/32259/15-euco-art50-guidelines-es.pdf> (consultada por última vez el 28.04.2018).

⁷⁵Recomendación Comisión Europea, de 20 de diciembre de 2017 (Diario Oficial UE, COM (2017) 830 final), disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0830> (consultada por última vez el 29.04.2018).

⁷⁶Directrices del Consejo, de 29 de enero de 2018, (XT 21004/18 ADD 1 REV 2), disponible en <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21004-2018-ADD-1-REV-2/es/pdf> (consultada por última vez el 29.04.2018).

cuestiones pendientes en la primera fase, incluso las que no han sido todavía abordada, y dar comienzo a la redacción del Acuerdo de retirada. Y, además, las negociaciones de esta segunda fase avanzarán “en la medida en que todos los compromisos contraídos durante la primera fase se respeten plenamente y queden fielmente plasmados en disposiciones jurídicas lo antes posible”⁷⁷.

En cuanto al periodo transitorio, se establecerán disposiciones transitorias que deberán estar claramente definidas, establecerán un plazo determinado, serán incluidas en el Acuerdo de retirada y, además, englobarán todo el acervo de la UE. Durante este periodo, se aplicará en el RU todo el Derecho de la UE y sus modificaciones, las normas del mercado único, los instrumentos de regulación, el presupuesto, y los mecanismos de supervisión, justicia y ejecución, así como, la competencia del TJUE. Asimismo, el RU cumplirá con la política comercial y garantizará los controles fronterizos. No obstante, no podrá participar en las instituciones de la UE, en la designación de sus miembros o en la toma de decisiones, como tampoco, sin perjuicio de que pueda ser invitado, podrá acudir a las reuniones de los comités, grupos de expertos de la Comisión, agencias y otros órganos.

Las cuestiones relativas a Irlanda, teniendo en cuenta su especialidad, serán abordadas en un capítulo distinto; algunas podrán ser plasmadas en el Acuerdo de retirada y otras en el marco de la relación futura.

Este periodo transitorio se iniciará a partir de la entrada en vigor del acuerdo de retirada y terminará, a más tardar, el 31 de diciembre de 2020. Una vez finalizado, el RU no participará en la unión aduanera y el mercado único.

Tras el inicio de las negociaciones en la segunda fase, la Comisión Europea publicó, el 28 de febrero de 2018, el “Proyecto de Acuerdo de Retirada entre la Unión Europea y el Reino Unido”⁷⁸, que recoge en términos jurídicos el Informe conjunto del 8 de diciembre de 2017 sobre los avances en las negociaciones de la primera fase. Y, además, en concordancia con las Directrices del 29 de enero, incluye las disposiciones

⁷⁷Orientaciones Consejo Europeo, de 15 de diciembre de 2017, cit., pág. 1, y Directrices Consejo, de 29 de enero de 2018, cit., pág. 4.

⁷⁸Proyecto Acuerdo de Retirada de la Comisión Europea, de 28 de febrero de 2018, (TF50 (2018) 33–Commission to EU 27) disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf (consultada por última vez el 30.04.2018).

transitorias a las que se ha hecho referencia. Este proyecto está estructurado de la siguiente manera:

- Disposiciones Comunes
- Derechos de los ciudadanos
- Disposiciones de separación
- Disposiciones transitorias
- Disposiciones financieras
- Disposiciones institucionales y finales
- Protocolo sobre Irlanda e Irlanda del Norte

Una vez publicado el Proyecto de Acuerdo de Retirada, fue remitido al Consejo y al Parlamento Europeo para su deliberación y, posteriormente, al RU para su negociación. Finalmente, el 19 de marzo, los negociadores del RU y la UE alcanzaron un “acuerdo sobre partes del texto jurídico del Acuerdo de Retirada”⁷⁹. Las materias abordadas en este acuerdo guardan estrecha relación con lo manifestado en las Directrices del Consejo de 29 de enero y, por tanto, no serán repetidas. Por lo demás, en términos generales las cuestiones más destacadas son:

Derechos de los ciudadanos:

Por lo que se refiere a los derechos de los ciudadanos, durante el periodo transitorio, se mantendrá el derecho a la libre circulación de personas y, en consecuencia, los ciudadanos seguirán disfrutando de los mismos derechos y ventajas. Esto incluirá a los ciudadanos que lleguen a territorio británico entre el 30 de marzo de 2019 y el 31 de diciembre de 2020. En este contexto, se creará una autoridad independiente en el RU que garantice la protección de los derechos de los ciudadanos.

Gobernanza del Acuerdo:

La gobernanza del Acuerdo se podrá someter a la jurisdicción del TJUE o a una Comisión mixta, integrada por representantes de la UE y del RU. En cuanto a los conflictos sobre cuestiones de separación y disposiciones financieras, serán de aplicación los procedimientos de resolución de controversias regulados en los Tratados. El RU podrá

⁷⁹Acuerdo sobre partes del texto jurídico del Acuerdo de Retirada, de 19 de marzo de 2018, (TF50 (2018) 35 – Commission to EU27), disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_agreement_coloured.pdf (consultada por última vez el 01.05.2018).

solicitar al TJUE una resolución preliminar sobre la interpretación de los derechos de los ciudadanos recogidos en el Acuerdo.

Periodo Transitorio:

En cuanto al periodo transitorio, se mantiene lo anteriormente expuesto en las Directrices del Consejo de 29 de enero. Cabe mencionar que, pese a que el RU había solicitado un periodo transitorio de dos años, se ha establecido un periodo transitorio de 21 meses de duración que se iniciará el 30 de marzo de 2019 y finalizará el 31 de diciembre de 2020. De esta manera, el acuerdo de retirada que se concluya, entrará en vigor a partir del 2021. También se ha incluido a Gibraltar en este periodo, pero condicionando su aplicación a lo que se pacte entre España y el RU.

Irlanda e Irlanda del Norte:

La cuestión de Irlanda, tal y como lo había exigido el Consejo, se recoge en un protocolo independiente del resto del texto, en el caso de que sea necesario negociar otra alternativa distinta a la establecida en este acuerdo. Las partes pretenden encontrar una fórmula flexible y adecuada para la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte que garantice el cumplimiento del Acuerdo del Viernes Santo. El RU e Irlanda podrán continuar con la Zona de Viaje Común, respetando plenamente los derechos atribuidos por la UE a los ciudadanos.

En cuanto al marco de las relaciones futuras, el 7 de marzo de 2018, Donald Tusk presentó un proyecto de orientaciones. Por su parte, el Parlamento Europeo emitió una Resolución el 14 de marzo⁸⁰. Y, posteriormente, el 23 de marzo, el Consejo Europeo aprobó las respectivas Orientaciones que dan inicio a las negociaciones sobre el marco de las relaciones futuras entre la UE y el RU después del 30 de marzo de 2019⁸¹. Estas Orientaciones confirman las ya emitidas el 29 de abril y 15 de diciembre de 2017.

En primer lugar, el Consejo Europeo “acoge favorablemente el acuerdo alcanzado por los negociadores”, pero sin olvidar que todavía deben abordarse las cuestiones

⁸⁰Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018, sobre el marco de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido (2018/2573(RSP)), disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0069+0+DOC+PDF+V0//ES> (consultada por última vez el 02.05.2018).

⁸¹Orientaciones del Consejo Europeo, de 23 de marzo de 2018 (EUCO XT 20001/18), disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/33498/23-euco-art50-guidelines-es.pdf> (consultada por última vez el 29.04.2018).

pendientes y que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”⁸². De nuevo, el Consejo Europeo reitera, entre otras cosas, su intención de mantener una estrecha asociación con el RU que incluirá una cooperación económica y comercial, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional, la seguridad, la defensa y la política exterior.

Igualmente, pone de manifiesto la posibilidad de iniciar trabajos sobre un acuerdo de libre comercio, en el que se incluirían asuntos como: el comercio de mercancías, la cooperación aduanera, disciplinas sobre obstáculos técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, un marco de cooperación normativa, el comercio de servicios, la contratación pública, las inversiones y la propiedad intelectual. Además, deberá tenerse en cuenta el cambio climático, el desarrollo sostenible y la contaminación transfronteriza.

Será preciso regular la circulación de personas conforme a los principios de reciprocidad e igualdad, así como la coordinación de los sistemas de seguridad social. Asimismo, es conveniente incluir instrumentos que garanticen la igualdad de condiciones para evitar la competencia desleal. Este marco futuro deberá, en todo caso, garantizar la estabilidad financiera. En cuanto a la gobernanza de las relaciones futuras, será necesario regular mecanismos de gestión, supervisión y solución de controversias.

VII. LAS CONSECUENCIAS EFECTIVAS E INMEDIATAS DEL BREXIT

Irremediablemente, la retirada del RU entraña importantes consecuencias (políticas, sociales, económicas, etc.) que afectan tanto al RU como a la UE, a sus instituciones y a los Estados miembros.

Teniendo en cuenta que todavía hay muchos interrogantes sobre las consecuencias y efectos que realmente producirá el *Brexit*, en el presente epígrafe me centraré en las que ya se han hecho efectivas y las más inmediatas, dado que, por una parte, no es el objetivo de este trabajo hacer especulaciones o predicciones al respecto y, por otra parte, debido a la extensión de este trabajo, tampoco es posible abarcar cada una de ellas.

Igualmente, cabe añadir que hay materias especialmente sensibles, consideradas prioritarias para las negociaciones, como el derecho de los ciudadanos o la situación de Irlanda del Norte, que continúan siendo negociadas. Ciertamente, estas materias se verán afectadas, pero el impacto sobre ellas será menor o mayor en función de lo que,

⁸²Orientaciones del Consejo Europeo, de 23 de marzo de 2018, cit., pág. 2.

finalmente, la UE y el RU acuerden. En todo caso, considero pertinente hacer una referencia, aunque sea mínima, sobre como el *Brexit* afectará a estas cuestiones.

En suma, concretamente abordaré las consecuencias que ya se han hecho efectivas tras la notificación del RU, las previstas en el artículo 50 que se harán efectivas una vez finalizado el periodo transitorio y, finalmente, aquellas que afectan directamente al contencioso de Gibraltar.

1. Tras la notificación de la retirada

1.1. La reubicación de las Agencias de la UE en el RU

Una de las consecuencias más inmediatas que generó la notificación del RU, fue la reubicación de las agencias que la UE tenía establecidas en la capital británica, la Agencia Europea del Medicamento y la Autoridad Bancaria Europea. Estas dos agencias tuvieron que ser trasladadas a otro Estado miembro y, para ello, el 22 de junio de 2017, los jefes de Estado y de Gobierno de los veintisiete Estados miembros aprobaron el procedimiento para su reubicación⁸³. En términos generales, este procedimiento consiste en una convocatoria de ofertas de los Estados miembros, una evaluación de la Comisión basada en criterios objetivos y una decisión final por votación de los 27 Estados miembros. Después de examinadas las ofertas de los Estados candidatos, finalmente, en el Consejo de Asuntos Generales del 20 de noviembre⁸⁴, los ministros eligieron a Ámsterdam como sede de la Agencia Europea de Medicamentos y a París como sede de la Autoridad Bancaria Europea⁸⁵. No obstante, aún está pendiente la elaboración de las propuestas legislativas para modificar los Reglamentos de estas dos agencias⁸⁶.

1.2. La Presidencia del Consejo

El *Brexit* también produce importantes consecuencias en la estructura y funcionamiento de las instituciones de la UE. La primera consecuencia a nivel

⁸³Procedimiento conducente a una decisión sobre la reubicación de la Agencia Europea de Medicamentos y de la Autoridad Bancaria Europea en el contexto de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/media/21487/22-euco-conclusions-agenciesrelocationes.pdf> (consultada por última vez el 26.04.2018).

⁸⁴Consejo de Asuntos Generales del 20 de noviembre, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/meetings/gac-art50/2017/11/20/> (consultada por última vez el 26.04.2018).

⁸⁵Se presentaron ocho ofertas para albergar la Autoridad Bancaria Europea y diecinueve ofertas para albergar la Agencia Europea de Medicamentos. Barcelona presentó su candidatura para la Agencia Europea del Medicamento, pero debido al problema secesionista, fue eliminada en la primera ronda de las votaciones.

⁸⁶Comunicado de prensa de la Comisión, disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4777_es.htm (consultada por última vez el 26.04.2018).

institucional fue la alteración del turno rotatorio de la presidencia del Consejo que semestralmente asumen los propios Estados miembros. En efecto, correspondía al RU ejercer la presidencia del Consejo en julio del 2017, si bien, coherentemente con su decisión de abandonar la UE después de la celebración del referéndum, renunció a ella en el mes de julio de 2016. Debido a ello, el Consejo en su Decisión de 26 de julio de 2016 alteró el orden de presidencias, adelantando seis meses la rotación de los Estados miembros⁸⁷.

1.3. La Bolsa de Valores y la Libra Esterlina

Tras los resultados del referéndum del 23 de junio de 2016, el valor de la libra esterlina sufrió una colosal caída de más del 10 por ciento en relación con el dólar y un 7 por ciento respecto del euro. Este último, también se vio afectado por los resultados de la consulta, con un descenso del 3,3 por ciento respecto al dólar. En general, la libra esterlina sufrió la mayor devaluación registrada en su historia, el índice FTSE 100 cayó más de 500 puntos, las acciones en la banca cayeron un 30 por ciento y la Bolsa de Londres terminó con un -4 por ciento⁸⁸, produciendo todo esto, un considerable descenso en la economía británica, pasando de ser la sexta del mundo a ser la quinta⁸⁹. Para el 29 de marzo de 2017, la libra acumulaba una devaluación del 17 por ciento respecto del dólar y un 11 por ciento en relación con el euro⁹⁰.

Sin embargo, la bolsa de Londres no fue la única que se vio afectada por el *Brexit*; las principales bolsas del mercado internacional sufrieron una importante caída, por ejemplo, el Dow Jones descendió un 3,39 por ciento, el DAX un 6,82 por ciento, el CAC un 8,04 por ciento, el IBEX 35 un 12,35 por ciento, el Shanghái un 1,30 por ciento y el Nikkei un 7,92 por ciento⁹¹.

⁸⁷Decisión 2016/1316 del Consejo, de 26 de julio de 2016, que modifica la Decisión 2009/908/UE, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo (Diario Oficial de la UE, L 208/42, de 02 de agosto de 2017).

⁸⁸Brexit: la libra esterlina cae a sus niveles más bajos desde 1985 y las acciones se desploman, disponible en <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36616058> (consultada por última vez el 06.05.2018).

⁸⁹STEINBERG, F.: “Consecuencias económicas y políticas de un Brexit duro”, Real Instituto Elcano, 2016, Madrid, págs. 1-3, en pág. 1.

⁹⁰Caída de la Libra, disponible en <http://www.eleconomista.es/divisas/noticias/8256037/03/17/La-libra-lleva-acumulada-una-caida-del-17-frente-al-dolar-y-del-11-frente-al-euro-desde-el-referendum-delBrexit.html#> (consultada por última vez el 06.05.2018).

⁹¹TAPIA HERMIDA, A.J.: “Brexit y mercados financieros. El primer impacto regulatorio”, *La Ley mercantil*, núm.27, págs. 3-14, en pág. 6.

2. Tras la finalización del periodo transitorio

2.1. Los Tratados de la UE

Como se sabe, el artículo 50.3 TUE prevé que, una vez que el RU abandone la UE, con o sin acuerdo, los Tratados y protocolos dejarán de aplicarse en su territorio, los países y territorios de ultramar y aquellos de cuyas relaciones exteriores sea responsable. Ahora bien, ello no significa que los derechos y obligaciones adquiridos durante todo el periodo de permanencia en la UE desaparezcan, pues, tal y como lo ha manifestado la UE, el RU deberá cumplir con los compromisos adquiridos durante ese tiempo. Así lo exige expresamente el artículo 70.1 b de la Convención de Viena de 1969, en tanto en cuanto “no afectará a ningún derecho, obligación o situación jurídica de los partes creados por la ejecución del tratado antes de su terminación”. Sin embargo, como se ha dicho, el RU ha declarado que cumplirá con todas y cada una de sus obligaciones.

Además, recordemos que hasta que no se haga efectiva su retirada, el RU sigue siendo un Estado miembro de la UE sujeto a los derechos y obligaciones derivados de los Tratados. No obstante, su derecho de participación en el Consejo Europeo y en el Consejo, como ya se ha señalado, ha sido restringido por el propio artículo 50.4.

En este orden de ideas, también dejarán de aplicarse los tratados internacionales celebrados entre la UE (con o sin la participación de los Estado miembros) y terceros Estados u organizaciones internacionales, debiendo el RU renegociar todas las condiciones pactadas en ellos⁹². En suma, deberá “reconstruir toda la red de acuerdos comerciales y económicos que tiene tendidos la UE con el conjunto de países y grupos de Estados y organizaciones internacionales”⁹³, y, como afirma la profesora Escobar Hernández, “le va a exigir una considerable actividad convencional en los próximos años y un esfuerzo de negociación fuera de lo habitual”⁹⁴.

Por otra parte, la retirada del RU exigirá la reforma de los Tratados constitutivos, especialmente los artículos 52 del TUE y 355 del TFUE en cuanto al ámbito de aplicación territorial de los Tratados, así como los artículos que expresamente hacen referencia al RU y, por supuesto, dejarán de aplicarse los protocolos 15, 19, 20, 21 y 30 (opting-out).

⁹²Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, cit., pág. 9.

⁹³MANGAS MARTIN, A.: “¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar”, Real Instituto Elcano, 9/2016, Madrid, 2016, págs. 1-16, en pág. 4.

⁹⁴ESCOBAR HERNANDEZ, cit., pág. 21.

2.2. Las Instituciones de la UE

Las instituciones también se verán afectadas por el *Brexit*, especialmente, en lo referente a su composición, ya que “cesarán en sus cargos los 73 diputados del RU en el Parlamento Europeo, los 24 representantes en el Comité Económico y Social Europeo, los 18 representantes en el Comité de las Regiones o el comisario designado por el RU, Julian King”⁹⁵. También tendrán que abandonar sus cargos en el TJUE, los dos jueces y la abogada general del RU.

2.3. El Derecho interno del RU

Además de la ardua labor negociadora en el ámbito de la UE, a nivel interno el RU le espera una frenética actividad legislativa para reemplazar el Derecho de la UE vigente en todo su territorio. Igualmente, deberá derogar la *British European Communities Act 1972*⁹⁶, que le permitió su ingreso en la UE, y la *European Union Act 2011*⁹⁷, sobre la intervención del Parlamento británico y la celebración de un referéndum para la modificación del TUE y el TFUE⁹⁸.

2.4. La Unión Aduanera y el Mercado Único

En el momento en que finalice el periodo transitorio, el RU ha manifestado que no participará en la unión aduanera y el mercado único, lo que conllevará importantes consecuencias económicas, pues, como manifestó el Consejo Europeo en sus Orientaciones de 23 de marzo de 2018, habrá diferencias en los aranceles exteriores y en el régimen jurídico, así que, será preciso que se realicen comprobaciones y controles que garanticen el mercado único de la UE y el mercado del RU⁹⁹. Por todo ello, habrá una pérdida de capital y los aranceles reducirán la competitividad-precio, produciéndose, por consiguiente, un menor crecimiento de la economía británica¹⁰⁰.

⁹⁵FERNANDEZ ROZAS, “Brexit 1...”, cit., pág.9.

⁹⁶British European Communities Act 1972, disponible en https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1972/68/pdfs/ukpga_19720068_en.pdf (consultada por última vez el 06.05.2018).

⁹⁷European Union Act 2011, disponible en https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/pdfs/ukpga_20110012_en.pdf (consultada por última vez el 06.05.2018).

⁹⁸MARTIN y PEREZ DE NANCLARES, J.: “La UE ante el desafío del Brexit: de la decisión de los jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”, *Tribuna Abierta*, núm. 43, 2016, págs. 7-23, en págs. 22-23.

⁹⁹Orientaciones Consejo Europeo, de 23 de marzo de 2018, cit., pág. 2.

¹⁰⁰STEINBERG, cit., pág. 2.

2.5. Las consecuencias económicas y financieras

Cuando el RU abandone definitivamente la UE, las entidades financieras británicas se convertirán en entidades de un tercer país (extracomunitarias), sometidas a las normas, regulaciones y restricciones previstas para ellos. Y, de igual manera, aquellas establecidas en otro Estado miembro no podrán operar y comercializar sus productos en las mismas condiciones que lo venían haciendo¹⁰¹. Ello implica que los intermediarios financieros británicos perderán el “pasaporte comunitario” que les permitía operar en cualquier Estado miembro bajo la regulación de la UE, y los intermediarios de la UE tampoco podrán operar en el RU, o por lo menos no de la misma forma¹⁰².

Las aseguradoras, entidades de dinero electrónico, gestoras, y entidades de pago británicas también se verán afectadas cuando deje de aplicarse el mecanismo del *passporting* que les permitía vender sus servicios a otros Estados de la UE, de modo que podían operar como empresas locales, pero a través de los reguladores británicos¹⁰³.

2.6. El presupuesto de la UE

El presupuesto de la UE sufrirá una importante reducción, ya que el RU es un contribuyente neto (aporta más de lo que recibe del presupuesto de la UE) y, por tanto, su aportación es una de la más importantes. En este contexto, los ingresos de la Renta Nacional Bruta (en adelante, RNB) se verán reducidos, en tanto en cuanto el RU es “la segunda potencia en cuanto a RNB de la UE y el segundo contribuyente en términos absolutos”¹⁰⁴.

Aproximadamente, se calcula que la reducción del presupuesto tras la retirada del RU será de trece millones de euros¹⁰⁵. Para hacer frente a esta situación, el Parlamento Europeo aprobó una Resolución el 14 de marzo de 2018 “sobre los gastos e ingresos del nuevo marco financiero plurianual (en adelante, MFP), que se aplicará a partir de

¹⁰¹MENDOZA LOZANA, A.I., y ALMARCHA, J.: “La afectación multisectorial del Brexit: ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas?”, *Diario la Ley*, núm. 8790, 2016, págs. 1-6, en págs. 1-2.

¹⁰²TAPIA HERMIDA, cit., pág. 2.

¹⁰³MORÉ, I.: “El Brexit también supone una oportunidad”, Real Instituto Elcano, 28/2016, Madrid, 2016, págs. 1-3, en págs. 1-2.

¹⁰⁴KÖLLING, M.: “El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE”, Real Instituto Elcano, 53/2017/, Madrid, 2017, págs. 1-11, en pág. 3.

¹⁰⁵La Eurocámara pide aumentar el presupuesto de la UE tras el Brexit, disponible en <http://www.eleconomista.es/internacional-eleconomista/noticias/8958130/02/18/La-Eurocamara-pide-aumentar-el-presupuesto-de-la-UE-tras-el-Brexit.html> (consultada por última vez el 12.05.2018).

2021”¹⁰⁶. En ella se incluye la manera en que se pretende “cubrir el hueco dejado por Reino Unido tras el *Brexit*”¹⁰⁷.

Al hilo de lo expuesto, cabe mencionar que las políticas que se financian a través de los presupuestos de la UE también se verán afectadas. Pues bien, con el propósito de hacer frente a la reducción del presupuesto, la Comisión Europea, que será la encargada de aprobar el MFP, ha propuesto disminuir la contribución a la Política Agrícola Común (PAC) en un 5 por ciento, la política de cohesión en un 7 por ciento y la política de desarrollo rural en un 15 por ciento¹⁰⁸.

2.7. La Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa

En cuanto a la Política Exterior y de Seguridad Común (en adelante, PESC), esta se verá afectada por la pérdida de influencia y prestigio en el ámbito internacional. En sentido contrario, el RU también perderá la influencia que ejercía en la UE, especialmente, como interlocutor entre esta y los Estados Unidos¹⁰⁹.

Por lo que respecta a la Política Común de Seguridad y Defensa (en adelante, PCSD), si bien es cierto que el RU ha obstaculizado su desarrollo por sus continuos vetos, la UE pierde a una gran potencia militar y nuclear, así como a un miembro del Consejo de Seguridad de la ONU. A la inversa, el RU perderá la actual influencia que ejerce en la UE en materia de seguridad y defensa. Asimismo, dejará de ser miembro de Europol y EuroJust en el marco de la lucha contra la delincuencia grave y organizada, y, además, no será aplicable la orden de detención y entrega europea¹¹⁰.

Pese a todo ello, existe la necesidad imperiosa de cooperar, pues, las dos partes se enfrentan a peligros y amenazas comunes como el terrorismo, los conflictos armados, la inmigración ilegal, la delincuencia internacional, el tráfico de drogas, etc., que no pueden

¹⁰⁶Resolución del Parlamento Europeo, de 14 de marzo de 2018, sobre el próximo MFP: preparación de la posición del Parlamento sobre el MFP posterior a 2020 (Procedimiento 2017/2052(INI)).

¹⁰⁷Un presupuesto para la UE a largo plazo a la altura de los objetivos políticos, disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20180309IPR99420/un-presupuesto-para-la-ue-a-largo-plazo-a-la-altura-de-los-objetivos-politicos> (consultada por última vez el 12.05.2018).

¹⁰⁸MFP 2021-2027, de 2 de mayo de 2018, (COM (2018) 321 final) disponible en https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-modern-budget-may_2018_en.pdf (consultada por última vez el 18.05.2018).

¹⁰⁹MANGAS MARTIN, “La retirada...”, cit., págs. 53-62.

¹¹⁰ARTEAGA, F.: “La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit”, Real Instituto Elcano, 51/2016, Madrid, 2016, págs. 1-6, en págs. 1-4.

ser afrontados de manera aislada e independiente por cada Estado, sino todo lo contrario, se precisa una estrecha cooperación internacional para combatirlos.

2.8. Los derechos de los ciudadanos

Esta resulta ser la cuestión más sensible y trascendental de la actual negociación entre el RU y la UE; por ello, no es de extrañar que una de las prioridades de negociación fuera, precisamente, salvaguardar el estatuto y los derechos de los ciudadanos y sus familias.

Sin perjuicio de lo que finalmente se pacte en el Acuerdo de retirada, y teniendo en cuenta que los derechos ya adquiridos no se verán afectados, cuando finalice el periodo transitorio, el 31 de diciembre del 2020, los derechos consagrados en el TFUE y en la Carta de Derechos Fundamentales, dejarán de aplicarse a los ciudadanos británicos¹¹¹. Aquellos que residan en algún Estado miembro dejarán de ser considerados ciudadanos de la UE y serán considerados extranjeros de un tercer país, sometidos a las reglas y normas que se establezcan para ellos¹¹². Y, en sentido contrario, los ciudadanos de la UE que residen en el RU ya no disfrutarán de la condición “privilegiada” derivada de la ciudadanía europea¹¹³. Sin embargo, como he mencionado, las consecuencias del *Brexit* sobre los derechos de los ciudadanos dependerán de lo que las partes finalmente acuerden.

2.9. La situación de Irlanda del Norte y de Escocia

Aunque la situación de Irlanda del Norte continua en la mesa de negociación, de momento, las partes intentan llegar a un acuerdo para que la frontera siga siendo “blanda” y se pueda continuar con la Zona de Viaje Común (*Common Travel Area*) entre el RU e Irlanda. De esta manera, se pretende garantizar el cumplimiento y respeto del Acuerdo del Viernes Santo y evitar controles en la frontera que puedan poner en peligro la paz, la convivencia y la estabilidad¹¹⁴. Estas razones explican que el 55,8 por ciento de los ciudadanos de Irlanda del Norte votaran a favor de la permanencia en la UE.

¹¹¹FREIXES, cit., pág. 3.

¹¹²Según la Oficina Nacional de Estadística Británica (*Office for National Statistics*), en su informe de 2016, en España residían 300.000 británicos y en el RU residían 116.000 españoles. Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2018, cifró en 240.934 los ciudadanos británicos que residen en España.

¹¹³ARENAS GARCIA, R.: “Brexit y Derecho Internacional Privado”, *Diario la Ley*, núm. 8797, 2016, págs. 1-9, en págs.1-3, y FERNANDEZ ROZAS, “Brexit 1...”, cit., págs. 15-17.

¹¹⁴LOPEZ BASAGUREN, cit. págs.133-135 y MANGAS MARTIN, “La retirada...” cit., págs. 49-52.

En cuanto a Escocia, solo he de mencionar que, en un primer momento, la Primera Ministra escocesa, Nicola Sturgeon, manifestó su intención de someter a un segundo referéndum la independencia de Escocia (el primero se llevó a cabo en el 2014), con el propósito de permanecer en la UE¹¹⁵; posteriormente, se ha decantado por apoyar un posible acuerdo de retirada que permita al RU permanecer en el mercado único¹¹⁶. De momento, sigue pendiente la confirmación del Gobierno escocés sobre la celebración de este nuevo referéndum por la independencia que, sin embargo, cuenta con el apoyo de los más de 30.000 escoceses que se manifestaron el 5 de mayo de 2018 para pedir la segunda consulta¹¹⁷.

3. Las consecuencias del Brexit para Gibraltar

Ciertamente, la retirada del RU lleva aparejada importantes consecuencias para Gibraltar. La polémica y especialidad del Peñón, se centra en su particular estatuto jurídico, ya que está sujeto a tres marcos legales diferentes¹¹⁸.

Por un lado, el marco jurídico de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU)¹¹⁹, que considera a Gibraltar territorio no autónomo pendiente de descolonización¹²⁰ y, como consecuencia, se halla sometido a la supervisión del Comité Especial de Descolonización¹²¹.

Por otro lado, el Tratado de Utrecht firmado entre 1713 y 1715 por España y RU, el cual puso fin a la Guerra de Sucesión Española. Concretamente, lo que aquí nos interesa es su artículo X a través del cual España cedió a Gran Bretaña “la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero

¹¹⁵Referendum sobre la independencia de Escocia, disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/14/nicola-sturgeon-signals-scotland-referendum-could-be-held-after-brexit> (consultada por última vez el 08.05.2018).

¹¹⁶LOPEZ BASAGUREN, cit., págs. 133-135.

¹¹⁷Manifestación en Glasgow por la independencia, disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2018/may/05/thousands-scottish-independence-supporters-march-through-glasgow> (consultada por última vez el 08.05.2018).

¹¹⁸DEL VALLE GALVEZ, A.: “Gibraltar, año cero: Brexit, soberanía y nuevas oportunidades de España”, Real Instituto Elcano, 75/2016, Madrid, 2016, págs. 1-17, en págs. 1-2.

¹¹⁹Organización de las Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/es/index.html> (consultada por última vez el 05.05.2018).

¹²⁰Territorios no autónomos, disponible en <http://www.un.org/en/decolonization/pdf/Gibraltar2017.pdf> (consultada por última vez el 05.05.2018).

¹²¹Comité Especial de Descolonización, disponible en <http://www.un.org/es/decolonization/specialcommittee.shtml> (consultada por última vez, el 05.05.2018).

derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno”¹²². Sin embargo, este precepto aclara que el RU no tiene jurisdicción territorial sobre dicha propiedad y, además, restringe la comunicación terrestre con el país vecino, otorgando a España la capacidad para el control de la frontera a su libre albedrío.

No obstante, este control a discreción desapareció con el ingreso de España a la UE, debido, en primer lugar, al carácter preferente y obligatorio del Derecho de la UE y, en segundo lugar, porque vulneraba las cuatro libertades del mercado único (circulación de personas, bienes, servicios y capitales). Como consecuencia de esto, el Tratado de Utrecht quedó en suspenso.

Por último, el marco legal de la UE que es el de mayor aplicación, puesto que, aunque Gibraltar no forma parte del RU, este se encarga de sus relaciones exteriores y, en virtud del artículo 355.3 del TFUE, “las disposiciones de los Tratados se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”.

Como ya se ha apuntado, dentro del periodo transitorio se ha incluido a Gibraltar, pero supeditado a lo que España y RU acuerden. Esto significa que, hasta que las partes no lleguen a un acuerdo, Gibraltar seguirá disfrutando, hasta el 31 de diciembre de 2020, de los derechos y ventajas que le atribuyen los Tratados. Si bien, se espera que antes de que finalice este periodo el RU y España lleguen a un acuerdo sobre la situación de la frontera. En todo caso, el acuerdo que finalmente se concluya entre el RU y la UE no podrá aplicarse a Gibraltar hasta que España y RU hayan llegado a un acuerdo¹²³.

Pues bien, la retirada del RU implica directamente la de Gibraltar y, una vez que aquel pase a ser un tercer país, el Tratado de Utrecht, todavía vigente, se “reactivaría” para ambas partes. Ello significa que en el ejercicio de las facultades que le confiere este Tratado, España podrá volver a controlar la frontera, e incluso, podrá cerrarla si lo considera necesario, sin estar sometido a las inspecciones de la Comisión y sin tener que dar cuenta de ello la UE. Sin embargo, como afirma la profesora Mangas Martín, “por razones políticas, humanas y humanitarias, además de las económicas, el paso debe estar

¹²²Artículo X del Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713, disponible en http://www.abc.es/hemeroteca/historico-22-07-2009/abc/Nacional/articulo-x-del-tratado-de-utrecht-porel-que-esp%C3%B1a-pierde-gibraltar_922743483589.html (consultada por última vez el 06.05.2018).

¹²³FERNANDEZ ROZAZ, “Brexit 1”, cit., pág. 11.

abierto”¹²⁴. Por todo lo expuesto, no es de extrañar que el 95,9 por ciento de los gibraltareños votaran a favor de la permanencia del RU en la UE.

En cuanto al marco de la relación futura, la UE ya manifestó que el futuro de Gibraltar dependerá de lo que el RU y España acuerden. Y, en este sentido, España juega con una gran ventaja, su derecho al veto sobre cualquier decisión que afecte a Gibraltar y el apoyo incondicional de la UE. Pero, dejando a un lado la histórica contienda territorial, como se ha expuesto, a las dos partes les interesa llegar a un acuerdo sobre el paso fronterizo, de manera que la economía y los derechos de los gibraltareños y de los españoles que residen y/o trabajan allí no se vean menoscabados.

Por esta razón, con ocasión de las negociaciones sobre el acuerdo de retirada, el 11 de enero de 2018 se iniciaron las negociaciones entre España y el RU sobre el futuro de Gibraltar¹²⁵. Dentro de los posibles escenarios para Gibraltar, el Gobierno español propuso ante el Comité Especial de Descolonización de la ONU, el 3 de octubre del 2017, la posibilidad de una cosoberanía con el RU¹²⁶. En idéntico sentido, algunos autores afirman que la mejor opción sería el de una “cosoberanía”¹²⁷ o una “soberanía en común”¹²⁸ que permitiera seguir aplicando el Derecho de la UE en Gibraltar y, de este modo, podría mantener su actual estatuto jurídico europeo.

¹²⁴MANGAS MARTIN, “¿Brexit?...”, cit., pág. 13.

¹²⁵Gibraltar: empieza la negociación entre el Reino Unido y España, disponible en <http://www.institutodeestrategia.com/opinion/redaccion-cultura/gibraltar-empieza-negociacion-reino-unido-espana/20180130174649010232.html> (consultada por última vez el 08.05.2018).

¹²⁶Intervención sobre la cuestión de Gibraltar ante el Comité Especial de Descolonización, disponible en http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Discursos/Documents/20170613b_INTERVENCION.PDF (consultada por última vez el 08.05.2018).

¹²⁷MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, cit., pág. 22.

¹²⁸DEL VALLE GALVEZ, cit., pág. 2.

VIII. CONCLUSIONES

I. En puridad, desde que el RU ingresó en la UE en 1973 y hasta el momento, la relación entre las dos partes ha estado inmersa en constantes desavenencias. En efecto, la adhesión del RU se debió a intereses meramente económicos y lejos de adaptarse a la filosofía, principios, políticas y normas de la Unión, ha intentado adaptarla según su conveniencia, de modo que, siendo incapaz de identificarse y comprometerse con el proceso de integración europeo, se ha ido convirtiendo en su principal obstáculo. Se ha mostrado reticente en cuanto a ceder parte de su soberanía a la UE y, asimismo, se ha desentendido, haciendo uso de los *opting-out*, de importantes políticas y regulaciones. De esta manera, ha conseguido un *status* privilegiado dentro de la UE, ya que esta ha ido acomodándose a sus constantes peticiones y reclamos. Por todo ello, lejos de afianzarse la relación, esta se ha ido deteriorando con el paso de los años, lo que justifica, en gran medida, que el RU decidiera abandonar la Unión.

II. Efectivamente, la complicada relación entre las dos partes y la falta de implicación del RU con el proceso integrador, han contribuido al descontento generalizado de una importante parte de la población británica. Si a ello sumamos el oportunismo político, tanto del Partido Conservador como de los partidos de la oposición, no queda más remedio que admitir que era el momento propicio para que el Gobierno británico sometiera a referéndum su permanencia en la UE.

Sin lugar a duda, el referéndum fue una mala estrategia política del entonces Primer Ministro, David Cameron, ya que no contaba con que el 51,9 por ciento de los ciudadanos se decantarían a favor de la salida; tampoco tenía prevista una estrategia para afrontarlo. Prueba de ello fue su dimisión al siguiente día de la consulta. Pero, además, para el Gobierno británico el referéndum no fue sólo una estrategia política, sino que fue el modo idóneo para chantajear a la UE a fin de mantener su *statu quo*.

Por supuesto, la imprudencia del Primer Ministro no fue la única causa que llevó al triunfo del *Brexit*, pues, los partidos políticos antieuropeos y eurófobos, con una visión negativa y catastrofista del proceso integrador, aprovecharon la ocasión y, con su maraña de mentiras, lograron convencer a los ciudadanos de que lo más beneficioso para el RU era abandonarla.

III. Como bien sabemos, el artículo 50 del TUE recoge expresamente el derecho que tiene cualquier Estado de abandonar la UE y regula el procedimiento a seguir. Pues bien, nos guste más o nos guste menos, la decisión de salir de la UE es un derecho que tienen todos los Estados, y ha sido en el ejercicio de ese derecho que el RU decidió dejar la UE. Ya poco importa que el precepto sea ambiguo, abierto o que haya sido redactado para no ser utilizado, lo cierto es que es el único cauce legal previsto por los Tratados para que un Estado pueda retirarse y, una vez que se contempla dicha posibilidad, hay que asumir que se pueda hacer uso de ella tal y como lo ha hecho el Gobierno británico.

Si bien, lo más criticable de este precepto es el corto plazo previsto para la culminación del procedimiento, esto es, dos años a partir de la notificación al Consejo Europeo, pues, como se ha estado observando, resulta casi imposible concluir un acuerdo en ese periodo habida cuenta de la magnitud y envergadura de las materias que han de ser tratadas en él.

IV. Ciertamente, las negociaciones entre el RU y la UE van contrarreloj, puesto que la intención es alcanzar un acuerdo antes de que finalice el plazo, de lo contrario, el RU dejará la Unión sin acuerdo alguno, lo que puede resultar insostenible desde todas las perspectivas (económicas, políticas, sociales, etc.), ya que, si la retirada con acuerdo resulta perjudicial para todas las partes, la retirada sin acuerdo sería difícilmente gestionable y, desde luego, el impacto del *Brexit* sería de mayor magnitud. Por todo ello, resulta imprescindible que las dos partes lleguen a un acuerdo que, en cierta medida, les pueda beneficiar o, por lo menos, les permita reducir los efectos de la retirada.

V. Desde luego, el *Brexit* afecta todos los aspectos económicos, financieros, jurídicos y políticos, tanto de la UE como del RU, de modo que, inevitablemente, ambas partes perderán algo. Si bien es cierto, las consecuencias que se puedan generar dependerán de lo que las partes finalmente pacten; habrá que esperar a que culminen las negociaciones y las partes lleguen a un acuerdo para conocer, a ciencia cierta, cuál será la repercusión de la retirada del RU. No obstante, a pesar de que cada parte defiende sus propios intereses, se observa que trabajan al unísono para minimizar, en la medida de lo posible, los perjuicios que ocasiona la ruptura de la relación.

VI. Queda constatado que de las materias objeto de negociación, la UE ha dado prioridad a aquellas especialmente relevantes como son los derechos de los ciudadanos y sus familias, toda vez que serán los más perjudicados por el *Brexit*, pues, no olvidemos

que el 48,10 por ciento de los británicos votaron por su permanencia en la Unión; a ellos nos sumamos el resto de los ciudadanos europeos, o por lo menos los que creemos y apoyamos el proceso de integración europea que, de manera indirecta, también nos veremos perjudicados. No en vano, desde el inicio de las negociaciones, la UE se comprometió a proteger los derechos de los ciudadanos y, por ello, ha recalcado que el acuerdo de retirada debe garantizar que estos no se vean menoscabados cuando el RU deje de ser un Estado miembro.

No obstante, al RU también le interesa proteger los derechos e intereses de sus ciudadanos, así que, necesariamente, tendrá que salvaguardar los derechos de los ciudadanos europeos residentes en su territorio, pues, de lo contrario, no llegará a ningún acuerdo con la UE. Como se puede observar, las negociaciones en este aspecto son trascendentales pues son muchos los intereses en juego y muchas las personas afectadas que dependen del acuerdo que se concluya. Por esta razón, no es de extrañar que estas cuestiones, entre muchas otras, continúen siendo negociadas.

VII. Los Estado miembros, sea directa o indirectamente, también se verán afectados con la salida del RU. Si bien, a España le repercute directamente en tanto en cuando le implica retomar la contienda territorial que mantiene con el RU sobre Gibraltar. Puede decirse que, desde la adhesión de España a la UE, provisionalmente se había solventado el problema de los controles en la frontera. Esta problemática se reaviva con la salida del RU, pues, con arreglo al Tratado de Utrecht, España está legitimada para llevar a cabo los controles que estime oportunos o, en el peor de los casos, para cerrar la frontera.

Sin embargo, las dos parte son conscientes de los graves perjuicios que puede ocasionar esta situación y, por esta razón, ya se han iniciado las oportunas negociaciones en las que España juega con una gran ventaja. Por una parte, cuenta con el apoyo de la UE, ya que el acuerdo que se concluya con el RU no podrá aplicarse a Gibraltar hasta que España y el RU hayan llegado a un acuerdo. Por otra parte, también cuenta con el apoyo de la ONU que pretende la definitiva descolonización de Gibraltar. Por consiguiente, será muy difícil para el RU hacer valer sus intereses por encima de los de España, y, quizás en esta ocasión se vea obligado a ceder un poco más de lo que suele estar acostumbrado.

VIII. Indubitablemente, el *Brexit* está dejando y dejará enormes secuelas en el proceso de integración que durante tantos años se ha ido forjando arduamente. Siendo la primera vez que un Estado decide abandonar la UE, resulta necesario garantizar que esta situación no sirva de precedente. Ello no significa que la retirada del RU implique la desintegración de la UE, sino más bien, puede considerarse como una nueva oportunidad para afianzar lazos y, ahora que su mayor opositor está fuera de ella, construir una Unión cada vez más estrecha.

Si bien es cierto, para la UE no es nada fácil afrontar esta nueva etapa, razón por la cual las instituciones se han ido preparando para que la ausencia del RU se note lo menos posible y no se ponga en peligro el proceso de integración. No obstante, para el RU esta situación será aún más difícil, pues le espera una laboriosa adaptación política, legislativa, económica y social para la que este país no está preparado. Ahora bien, hay que reconocer que, sea para bien o para mal, ni el RU será el mismo fuera de la UE, ni esta será la misma sin el RU y, por tanto, a las dos partes les interesa mantener una asociación y cooperación mutua que deberá reflejarse en el acuerdo que regule sus relaciones futuras.

BIBLIOGRAFÍA

- Monografías, capítulos de libros y artículos de revistas

ARENAS GARCIA, R.: “Brexit y Derecho Internacional Privado”, *Diario La Ley*, núm. 8797, 2016, págs. 1-9.

ARTEAGA, F.: “La defensa y la seguridad de la UE tras el Brexit”, Real Instituto Elcano, 51/2016, Madrid, 2016, págs. 1-6.

BAR CENDÓN, A.: “El Reino Unido y la Unión Europea: inicio y fin de una relación atormentada”, *Revista Teoría y realidad constitucional*, núm. 40, 2017, págs. 141-180.

CARMONA, J., CIRLING, C., y SGUEO, G.: “La retirada del Reino Unido de la Unión, Aspectos Jurídicos y procedimentales”, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, PE 599.352, 2017, págs. 1-44.

CASTELLÁ ANDREU, J.M.: “El referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”, *Revista de Derecho Político*, núm. 97, 2016, págs. 301-333.

DEL VALLE GALVEZ, A.: “Gibraltar año cero: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España”, Real Instituto Elcano, 75/2016, Madrid, 2016, págs. 1-17.

DIEZ-PICAZO, L.M.: *La naturaleza de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2009, págs. 1-67.

ESCOBAR HERNANDEZ, C.: “Brexit: algunas reflexiones desde el Derecho internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68, 2016, págs. 19-22.

FERNANDEZ ROZAS, J.C.: “Brexit 1: activación del mecanismo de retirada voluntaria del Reino Unido de la Unión Europea y preparación de las negociaciones”, *La Ley Unión Europea*, núm. 48, 2017, págs. 1-53.

- “Brexit 2: comienzo de las negociaciones e inicio de los debates conducente a la Gran Ley Derogatoria británica (Great Repeal Bill)”, *La Ley Union Europea*, núm. 51, 2017, págs. 1-9.

FREIXES, T.: “Brexit y sus implicaciones”, *Diario La Ley*, núm. 8791, 2016, págs. 1-6.

KÖLLING, M.: “El impacto del Brexit para el presupuesto de la UE”, Real Instituto Elcano, 53/2017, Madrid, 2017, págs. 1-11.

LOPEZ BASAGUREN, A.: “Brexit: la secesión de la Unión Europea entre teoría y realidad”, *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 40, 2017, págs. 111-140.

MANGAS MARTIN, A.: “La Unión Europea”, en *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2016, págs. 45-69.

- “¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar”, Real Instituto Elcano, 9/2016, Madrid, 2016, págs. 1-16.

- “La retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *Foro, Nueva época*, vol. 19, núm. 1, 2016, págs. 30-63.

MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, N.: “La Unión Europea ante el desafío del Brexit: de la Decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a las activación del procedimiento de retirada”, *Tribuna Abierta*, núm. 43, 2016, págs. 7-23.

MENDOZA LOSANA, A., y ALMARCHA, J.: “La afectación multisectorial del Brexit: ¿Cuáles son las consecuencias jurídicas?”, *Diario La Ley*, núm. 8790, 2016, págs. 1-6.

MORÉ, I.: “El Brexit también supone una oportunidad”, Real Instituto Elcano, 28/2016, Madrid, 2016, págs. 1-3.

RUIZ DIAZ LABRANO, R.: “La salida de un Estado Miembro en el proceso de integración. El RU y la UE”, *Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión*, núm. 8, 2016, págs. 41-63.

STEINBERG, F.: “Consecuencias económicas y políticas de un Brexit duro”, Real Instituto Elcano, 2016, Madrid, págs. 1-3.

TAPIA HERMIDA, A.J.: “Brexit y mercados financieros. El primer impacto regulatorio”, *La Ley mercantil*, núm. 27, 2016, págs. 3-14.

YTURRIAGA BARBERÁN, J.A.: “Divorcio a la inglesa: el comienzo del fin del Brexit”, *La Ley Unión Europea*, núm. 46, 2017, págs. 1-7.

- Legislación

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS,
de 23 de mayo de 1969, disponible en
https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf.

VERSIONES CONSOLIDADAS DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA
Y DEL TRATADO DE FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, (Diario
Oficial de la UE, núm. 2016/C 202/01, de 7 de junio de 2016, págs. 1-412).

- Otros Recursos web

COMISIÓN EUROPEA, disponible en
https://ec.europa.eu/commission/index_es.

CONSEJO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UE, disponible en
<http://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>.

DIARIO OFICIAL DE LA UE, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=es>.

GOBIERNO DEL REINO UNIDO, disponible en <https://www.gov.uk/>.

LEGISLACIÓN DEL REINO UNIDO, disponible en
<http://www.legislation.gov.uk/>.

NACIONES UNIDAS Y LA DESCOLONIZACIÓN, disponible en
<http://www.un.org/es/decolonization/nonselfgovterritories.shtml>.

PARLAMENTO EUROPEO, sesión plenaria, disponible en
<http://www.europarl.europa.eu/plenary/es/texts-adopted.html>.

UNIÓN EUROPEA, documentos oficiales, disponible en
https://europa.eu/european-union/documents-publications/official-documents_es.