

Autora: María Martínez Castillo

ESTUDIO DEL BREXIT POST-SALIDA
POST-EXIT BREXIT STUDY

DOBLE GRADO ADE Y DERECHO

Mayo 2021

Director: Jesús González Giménez

En el presente estudio, describimos el proceso de salida del Reino Unido de la UE, también los hitos del mismo, así como las consecuencias esperadas.

In this study, we describe the United Kingdom's exit process from the EU, as well as its milestones, as well as the expected consequences.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN	3
II. EL REINO UNIDO Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO	3
a) <i>Primeros pasos en el proceso hacia la integración europea</i>	3
b) <i>Recta final hacia la adhesión británica</i>	7
III. PRIMEROS PASOS EN EL CAMINO HACIA LA RETIRADA	12
a) <i>La retirada de la Unión</i>	12
b) <i>Inicio del proceso de retirada del Reino Unido</i>	15
IV. BREXIT: PROCESO DE RETIRADA DESDE EL REFERÉNDUM HASTA LA SALIDA	17
a) <i>Referéndum británico y activación del artículo 50 TUE</i>	17
b) <i>Proceso de retirada del Reino Unido de la UE</i>	23
V. CONSECUENCIAS DEL BREXIT	30
a) <i>Durante el período transitorio</i>	30
b) <i>Tras el período transitorio</i>	32
i) <i>Consecuencias específicas para la Unión Europea</i>	33
ii) <i>Consecuencias específicas para el Reino Unido</i>	34
iii) <i>El conflicto irlandés</i>	37
iv) <i>Implicaciones económicas del Brexit</i>	39
v) <i>Comercio de bienes</i>	41
vi) <i>La pesca</i>	43
vii) <i>La gobernanza</i>	44
viii) <i>“Level playing field”</i>	45
ix) <i>Los servicios y su regulación en el ACC</i>	45
x) <i>Adiós a la libre circulación</i>	47
xi) <i>Protección de datos y cooperación en seguridad</i>	48
xii) <i>Participación en programas de la Unión</i>	49
xiii) <i>Implicaciones geopolíticas del Brexit</i>	49
xiv) <i>Consecuencias para los Estados miembros de la Unión</i>	50
xv) <i>La relación entre el Reino Unido y los Estados Unidos</i>	50
xvi) <i>Covid-19: su influencia</i>	51
c) <i>Para Gibraltar</i>	51
VI. CONCLUSIONES	55
VII. BIBLIOGRAFÍA	57

I. INTRODUCCIÓN

El 1 de enero de 1973 tuvo lugar el ingreso oficial de Reino Unido en la Unión Europea (en adelante, UE) y, cuarenta y tres años después de dicha incorporación, en fecha 23 de junio de 2016, tenía lugar el segundo referéndum acerca de su permanencia en la misma. Una mayoría del 51,6% de los ciudadanos británicos terminaron votando a favor del abandono de la UE, a pesar de los esfuerzos realizados por la Unión con el fin de evitarlo. De dicho referéndum se derivó la salida del Reino Unido de la UE, en cuyo marco el Reino Unido procedió a la invocación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, TUE), que es el conducto legal existente en el derecho comunitario que permite la salida de un Estado miembro de la Unión.

El presente trabajo acoge el estudio del complejo proceso de retirada del Reino Unido de la Unión Europea, que ha sido conocido popularmente como *Brexit*. Dicho acrónimo procede de la unión de Britain (Gran Bretaña) y exit (salida). En dicho estudio se procederá a tratar el proceso de retirada mencionado, desde un punto de vista jurídico, así como su aplicación práctica por el Reino Unido para lograr su retirada.

Para explicar dicha retirada así como las razones por las que se ha llegado a la misma, es preciso que se conozca el papel que ha tenido Reino Unido en el proceso de integración europea. La relación entre ambas partes ha sido complicada desde el principio, marcada por la reticencia británica a la integración, las constantes discrepancias y la obstaculización del Reino Unido al proceso de integración política y social pretendido por la Unión.

El proceso de salida se inicia con el referéndum ya citado y, tras muchos desencuentros entre el Reino Unido y la UE, se confirma la salida el 31 de diciembre de 2020, fecha a partir de la cual se considera un tercer estado con respecto a la UE.

II. EL REINO UNIDO Y EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEO

Con el fin de comprender la retirada del Reino Unido de Europa, es preciso estudiar las razones por las que no se adhirió a la Comunidad Económica Europea (en adelante, CEE) en la década de 1950, así como las que llevaron a la nación a acabar adhiriéndose en 1973.

a) Primeros pasos en el proceso hacia la integración europea

El 18 de abril de 1951, los dirigentes de seis Estados europeos (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos) firman el tratado que constituye la creación de una institución europea para gestionar en común la producción de carbón y acero, en el que también se exigía, que ningún país pudiera construir armas sin el

conocimiento del resto¹. De esta forma, se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en adelante, CECA) a través del Tratado de París². El 27 de mayo de 1952, los líderes de los mismos seis Estados europeos firman el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa (en lo sucesivo, CED)³. Sin embargo, dicho Tratado encuentra su hundimiento en 1954, cuando el 30 de junio de dicho año la Asamblea Nacional francesa rechaza el mismo, lo que, unido a la firma de un Tratado de Bruselas modificado y el nacimiento de la Unión Europea Occidental (que es una organización de defensa con la que se aspiraba a reconstruir e integrar la Europa de la posguerra bajo el enfoque de su seguridad y defensa, en adelante llamada UEO⁴), acabó con la dimisión del Presidente de la Alta Autoridad de la CECA tras su fracaso⁵.

Es el 25 de marzo de 1957 cuando tiene lugar la firma de los Tratados de Roma, constitutivos de la CEE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Fueron seis los países firmantes (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos)⁶.

Como se puede observar, aunque Reino Unido entró en la UEO en 1952, no fue hasta 1973, cuando el Reino Unido participó en el proceso de integración europea. La cuestión radica en cuáles eran las causas de dicha ausencia.

A finales de la década de los 40, los británicos eran contrarios a la idea de integrarse en un mercado común europeo, puesto que consideraban que la política arancelaria sería incompatible con su circuito económico, la Commonwealth. A pesar de lo anterior, la pronta recuperación económica que había experimentado tras la guerra hacía que no pudiera renunciar totalmente a los mercados continentales. Proponía una alternativa a la unión aduanera: alcanzar la coordinación en las políticas comerciales entre estados. Ello obtuvo una buena acogida por parte de los países nórdicos y en enero de 1950, los países de Suecia, Noruega, Dinamarca y Reino Unido se unieron en *Uniscan*. Sin embargo, como consecuencia de la falta de sintonía entre sus economías, en 1954 el Gobierno danés

¹ Línea cronológica de la Unión Europea, disponible en https://europa.eu/learning-corner/eu-timeline/1946_es#1951 (consultada por última vez el 12 de marzo de 2021).

² La Historia de la Unión Europea – 1951, disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1951_es (consultada por última vez el 12 de marzo de 2021).

³ La Historia de la Unión Europea – 1952, disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1952_es (consultada por última vez el 12 de marzo de 2021).

⁴ Unión Europea Occidental (UEO), disponible en <https://webs.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/U/ueo.htm> (consultada por última vez el 12 de marzo de 2021).

⁵ La Historia de la Unión Europea – 1954, disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1954_es (consultada por última vez el 12 de marzo de 2021).

⁶ La Historia de la Unión Europea – 1957, disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history/1946-1959/1957_es (consultada por última vez el 13 de marzo de 2021).

rechazó la política común en materia agrícola, dando lugar al término de la citada organización⁷.

También a lo largo de 1949, Jean Monnet, consejero del Gobierno francés⁸, considerando que era necesario priorizar la cooperación con el Reino Unido en la búsqueda de lazos de solidaridad entre los Gobiernos europeos, intentó negociar con su homónimo británico, Edwin Noel Plowden, la planificación de la recuperación industrial de la Europa occidental. Sin embargo, tal negociación acabó siendo un fracaso a raíz de la actitud de la Administración británica que rehuía de la implicación en el proceso de integración continental. Por lo anterior, Monnet acabó decantándose por emplear a la Alemania Federal como el aliado ideal de Francia en el impulso industrial pretendido⁹.

En 1950, Monnet decidió comenzar a defender la idea de la creación de un pool de empresas del carbón y del acero, controlado por los estados, que permitiera la cooperación industrial europea. Para ello se basaba en la idea llevada a cabo en el Rhur, considerando que sería factible la instauración de un modelo de administración similar en el conjunto de países que formaban el eje renano, sin que ello supusiera la pérdida de sus soberanías nacionales. El ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, fue el encargado de desarrollar el proyecto europeísta de Monnet, llegando a llevar a cabo una declaración solemne que fue presentada el 9 de mayo de 1950. En la misma se presentaba el primer proyecto oficial que buscaba la integración continental de la Europa continental, construido a partir del pacto franco-alemán y que tenían el carbón y el acero como base unificadora. En la misma, Schuman manifestaba lo siguiente: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto. Se hará por medio de realizaciones concretas, que creen una solidaridad de hecho”. Se consideró descartada ya la adhesión inicial de los británicos, en base al rechazo reiterado por parte de los mismos con respecto a la integración. Se integraron en el proyecto Monnet-Schuman los gobiernos de Alemania, Francia, así como Italia, Luxemburgo, Bélgica y Países Bajos (como ya se ha visto previamente al hablar de la CECA) mientras que el Gobierno británico, que había sido marginado en la iniciativa, se mantuvo al margen¹⁰.

Posteriormente, en la creación de la CED, el Reino Unido se negó a integrarse puesto que prefería mantener la política de seguridad vinculada a Washington como consecuencia de

⁷ Pecharromás, J. G. & elibro.net. (2017), Historia de la integración europea, UNED, p. 46.

⁸ Jean Monnet: la fuerza unificadora en la génesis de la Unión Europea, disponible en https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/jean_monnet_es.pdf (consultada última vez el 14 de marzo de 2021).

⁹ Pecharromás, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 47.

¹⁰ Pecharromás, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 48-50.

la Alianza Atlántica. La ausencia del Reino Unido en dicha Comunidad provocó que las posibilidades de actuación de la misma fueran escasas. En consecuencia, la derecha gaullista – La Alianza del Pueblo Francés – dejó de ratificar el Tratado y se unió al Partido Comunista para anularlo. De Gaulle preguntó: “¿Cómo se puede crear un Ejército europeo si esta Europa no existe?”. Tuvieron lugar sucesivas negociaciones entre los distintos partidos, pero a pesar de ello la Asamblea Nacional francesa acabó rechazando la propuesta de ratificación del Tratado. La Comunidad de Defensa, que había sido iniciativa francesa, acabó condenada por la negativa francesa¹¹.

En 1955, cuando comenzaron las sesiones de trabajo encaminadas a llevar a cabo la elaboración de proyectos de tratados que fueran necesarios para la puesta en marcha de la integración económica europea (los que después serían los Tratados de Roma), Londres envió un observador, lo que no implicaba intención en formar parte de la puesta en marcha de dichas Comunidades. Tras el proceso pertinente, los textos constitutivos de las dos Comunidades y el Acta Final fueron firmados en marzo de 1957 por los Seis¹².

Existía para los británicos una contradicción fundamental ante la situación presentada. Algunos políticos e intelectuales apostaban por el europeísmo. Sin embargo, la opinión pública en la región, así como la mayor parte de las élites económicas y sociales, eran totalmente contrarias a la integración si ésta suponía cualquier cesión de soberanía. Los británicos no podían renunciar a los intercambios comerciales con los países europeos, en tanto que los mismos suponían más de la mitad de su comercio exterior. Por otro lado, la integración en la CEE entrañaba un riesgo para el sistema de tarifas preferenciales establecido en el marco de la Commonwealth como consecuencia de la política de unión aduanera que establecía la CEE¹³.

En 1956, Harold MacMillan propuso una solución alternativa al problema planteado, que consistía en la creación de una “zona europea de libre cambio”. La misma consistía en la asociación de países con supresión de barreras aduaneras y renuncia a cualquier política de contingentes entre los mismos, aunque, a diferencia de la CEE, los socios pueden establecer acuerdos tarifarios individuales con terceros. Es decir, no existe una tarifa exterior común¹⁴.

Al tiempo que rechazaba múltiples y sucesivas ofertas para unirse a las Comunidades Europeas, la delegación británica en la OECE trató de convencer a los restantes miembros

¹¹ Pecharromán, J.G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op. cit., pp. 55-57.

¹² Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 60-62.

¹³ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op. cit., p. 67.

¹⁴ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 67.

de que participaran en el proyecto de la zona europea de libre comercio. A pesar de ello, el 15 de diciembre de 1958, el ministro de exteriores francés, el gaullista Couve de Murville, rechazó la proposición en nombre de todos. Como consecuencia de ello, y una vez desechadas las relaciones con la CEE, los británicos establecieron conversaciones con el resto de miembros de la OECE con el mismo fin. Finalmente, Suecia, Noruega, Dinamarca, Portugal, Austria y Suiza estuvieron dispuestos a unirse al proyecto. De este modo, el 4 de enero de 1960, se estableció la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), más conocida como EFTA (European Free Trade Association). En los siguientes años, se asoció Finlandia (1961) e Islandia (1970), mientras que la república de Irlanda estableció una unión comercial con el Reino Unido, lo que supuso el inicio de las relaciones con la asociación¹⁵.

La EFTA fracasó por diversos motivos. El primero fue el hecho de que no se trataba de un proyecto de integración económica ni futura unión política, al tiempo que carecía de instituciones propias más allá del Consejo de Ministros. En segundo lugar, no existían fronteras comunes, sino que tenían los centros de producción y comercialización muy dispersos. El tercer problema era que las economías eran muy débiles en comparación a las del conjunto de países integrados en la CEE. Por último, la libertad de establecimiento de la tarifa exterior de cada estado miembro, que era la idea principal del área de libre comercio, dio lugar a un problema de competitividad en el mercado interior de la asociación, que no pudo solucionarse¹⁶.

Una vez que los británicos fueron conscientes del error que habían cometido rechazando en reiteradas ocasiones las invitaciones recibidas de los Seis en los años cincuenta, tan sólo un año después de la creación de la EFTA comenzaron a mostrar su deseo de ingresar en el Mercado Común, ante lo cual la Francia de De Gaulle iba a someterles a pagar un alto peaje por su ingreso en el mismo¹⁷.

b) Recta final hacia la adhesión británica

La Francia gaullista se encontraba convencida de que Londres era un agente al servicio de Washington en Europa, por lo que el ingreso de Reino Unido en el Mercado Común suponía una amenaza para la construcción europea. A ello se añadían los desencuentros ocurridos en materia de armamento nuclear y la idea de que, si Reino Unido llegaba a adherirse a la CEE, el eje franco-alemán acabaría perdiendo su liderazgo en la Comunidad

¹⁵ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 68.

¹⁶ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 68-69.

¹⁷ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 69.

y que la misma tendría que hacerse cargo de las dificultades que atravesaba la economía británica en la época¹⁸.

Como ya se ha comentado, tras el rechazo británico inicial a adherirse a las comunidades europeas, el Gobierno de Harold Macmillan, desencantado como consecuencia del fracaso de la EFTA, comenzó a allanar el terreno para plantear su candidatura. En la primavera de 1961 se dedicó a visitar la capital de cada uno de los Seis y acabó obteniendo el apoyo del presidente norteamericano Kennedy. Una vez lograda la aprobación por parte de la Cámara de los Comunes, y a pesar de la abstención de los laboristas, el Gabinete formalizó su solicitud de ingreso en las Comunidades a finales de julio de dicho año, e igual hicieron Irlanda, Dinamarca y Noruega (miembros de la EFTA). Holanda y Bélgica se mostraron a favor de la petición, y el ministro Edward Heath se aventuró en unas complicadas negociaciones al respecto en Bruselas, que giraban en torno a la exigencia comunitaria de renuncia de la vinculación del comercio británico al circuito de la Commonwealth. Los británicos estaban dispuestos a admitirlos a cambio de una gran cantidad de excepciones que provocaban que sus partidarios entre los Seis perdieran el ánimo en cuanto a la adhesión¹⁹.

De Gaulle estableció relaciones con Macmillan en noviembre de 1961 y en junio del año siguiente por medio de entrevistas cordiales en las que se manifestaban, sin embargo, ciertas diferencias (referentes a la negativa del gobierno británico a entrar en la PAC)²⁰. *La gota que colmó el vaso fue la entrevista que Macmillan mantuvo con Kennedy en Nassau (Bahamas) en diciembre de 1962. Allí quedó claro que Londres se oponía a la autonomía del armamento nuclear francés y apoyaba incondicionalmente los términos políticos y económicos del “Gran Diseño Democrático” kennediano* (Pecharromán & elibro.net, 2017)²¹. Lo anterior acrecentó la idea de que los británicos actuarían en beneficio de los intereses norteamericanos en el seno de la CEE. Ello hizo que el 14 de enero de 1963 el presidente francés anunciara públicamente que vetaría la adhesión británica²².

El anuncio del veto gaullista cayó con aplomo sobre los federalistas y los europeístas británicos, que libraban otra lucha con los euroescépticos de Gran Bretaña. Un mes

¹⁸ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 88-89.

¹⁹ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 89.

²⁰ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 89.

²¹ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 89.

²² Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 90.

después de dicho anuncio, las conversaciones iniciadas con el fin de ampliar las Comunidades con la adhesión británica quedaron suspendidas²³.

Tras dicho rechazo, algunos sectores euroescépticos, los círculos económicos y el partido laborista, fueron cambiando su opinión acerca del ingreso en el Mercado Común, asumiendo el interés nacional en el mismo. Ello fue consecuencia de diferentes acontecimientos, tales como: la pérdida del imperio colonial, seguida de la disminución del valor del circuito comercial conformado en la Commonwealth, el fracaso de la EFTA, la caída de la competitividad de la industria y la minería británicas, la depreciación de la libra esterlina, un nivel de paro apreciable y un gran déficit en la balanza de pagos. Todo lo anterior auguraba una grave crisis económica y monetaria, que situaba al país en desventaja con respecto a la Europa Comunitaria²⁴.

Posteriormente, en octubre de 1964, los laboristas acabaron en el gobierno británico y Harold Wilson, el premier, llevó a cabo una serie de acciones encaminadas al replanteamiento de la adhesión a las Comunidades europeas. Así, se sirvió del europeísta George Brown para dirigir el Foreign Office y anunció la implantación de un plan de reducción del déficit público que pretendía el saneamiento de las cuentas de cara a la posibilidad de ingreso del país en la CEE. A ello se sumó la jefatura de Edward Heath en el Partido Conservador, de modo que se garantizaba el apoyo parlamentario a la apuesta europeísta. Wilson acabó manifestando la renovación de la solicitud de adhesión en la Cámara de los Comunes en mayo de 1967, aunque expresó que ello no implicaría cambio alguno en la autonomía británica respecto a la política exterior y de defensa. Tras obtener un total de 488 votos a favor (y 62 en contra), reactivó la candidatura británica en Bruselas²⁵.

Transcurridos cinco días desde dicha solicitud, De Gaulle manifestó públicamente su segundo veto a la iniciativa. Seguía centrándose en la posibilidad de que Estados Unidos interviniera en las políticas comunitarias en su propio beneficio a partir de la incorporación británica a las Comunidades europeas. Además, recordaba el hecho de que, en un principio, Inglaterra se había negado a formar parte de la CEE mostrando incluso una actitud ciertamente hostil. Consideraba que, si se llegaba a admitir a Reino Unido en las Comunidades europeas, el Mercado Común acabaría siendo sustituido por una zona de libre comercio europea que haría perder a Europa su personalidad por la interferencia

²³ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 90.

²⁴ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 90-91.

²⁵ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 91.

estadounidense. En consecuencia, propuso que Reino Unido pasara por un período de “asociación” hasta que llevara a cabo las transformaciones estructurales que le eran requeridas, referidas al equilibrio en la balanza de pagos y la devaluación de su moneda, y probara su voluntad política hacia la consecución de una armonización legislativa, que era requisito para el ingreso en las Comunidades²⁶.

En tanto que el resto de socios comunitarios no se encontraban en contra de la admisión de la solicitud de adhesión británica, el Gobierno francés exigió que la totalidad de los estados comunitarios se pusieran de acuerdo acerca de las condiciones previa apertura de las negociaciones con el Reino Unido. Dichas negociaciones duraron meses, a lo largo de los cuales el Reino Unido devaluó su moneda, la libra. Las mismas acabaron con un anuncio en rueda de prensa por parte del jefe del Estado francés, que consideraba que la actitud del pueblo inglés no era proclive al cambio, y que el éxito de la solicitud dependía de la voluntad y de la acción del Reino Unido, “no tanto de una negociación que sería para los Seis una marcha hacia el entierro de su Comunidad”. Aquello suponía un nuevo veto y, de acuerdo con el Compromiso de Luxemburgo, los ministros de Asuntos Exteriores denegaron, en fecha de 18 de diciembre, la solicitud de adhesión alegando la falta de cumplimiento de las condiciones económico-financieras que les eran requeridas. El Gobierno británico, consecuencia de lo anterior, rechazó la propuesta de elaboración de un estatuto de asociación y manifestó que la petición de ingreso en las Comunidades europeas seguía en pie, a la expectativa de un cambio en la actitud del gaullismo francés²⁷. En 1969, Charles de Gaulle renunció al cargo presencial a la vista de los resultados de una consulta en la que el 52,4 por ciento eran votos negativos a sus propuestas como jefe del Estado. El gaullismo sin el Presidente daría lugar a cambios. Su sucesor fue Georges Pompidou, quien ganó en las elecciones de junio de 1969 con el apoyo de los partidos democristiano, liberal y otras fuerzas de centro, lo que introduciría novedades en el proceso de integración europeo²⁸.

Si bien Pompidou se encontraba doctrinalmente identificado con el punto de vista funcionalista y confederal, era partidario de la flexibilización de la postura francesa ante el alcance de las metas de unificación europea²⁹. Propuso la idea de reunir una Cumbre comunitaria en la que se señalaran tres objetivos fundamentales: “acabar, profundizar, ampliar”. *Acabar la fusión de las Comunidades con su financiación a través de un*

²⁶ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 91.

²⁷ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 92.

²⁸ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 92.

²⁹ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 92-93.

Presupuesto único. Profundizar, desde una perspectiva confederal, la integración económica y monetaria. Ampliar, abriendo el Mercado Común a los cuatro países que solicitaron la admisión en 1961 (Pecharromán & elibro.net, 2017)³⁰.

En lo relativo al objetivo dispuesto de ampliación del Mercado Común, lo acordado en la Cumbre de La Haya fue que Francia retiraría su veto, ejercido en dos ocasiones, a Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega. No obstante, la etapa negociadora sería de duración ciertamente imprevisible³¹.

Una vez retirado el veto francés, las candidaturas al ingreso en las Comunidades europeas de los países citados en el párrafo anterior se activaron de nuevo. La candidatura británica constituía la mayor apuesta y el gran riesgo para el Mercado Común. Los británicos siempre habían manifestado conductas que eran de considerar, tales como el rechazo inicial, la solicitud posterior y la inclusión de condiciones y excepciones de cara a su futura actividad en las Comunidades. Por otro lado, la sociedad británica se encontraba dividida al respecto, y una parte importante de la misma no se sentía implicada en el proceso de integración europea. De hecho, una encuesta realizada entre la población británica en noviembre de 1969 señaló que tan sólo el 40% eran ciudadanos partidarios al ingreso en la CE³².

El 30 de junio de 1970 comenzaron las conversaciones de adhesión con Reino Unido. En mayo de 1971, Pompidou negoció de manera directa con el premier Edward Heath con el fin de tratar los principales obstáculos a la adhesión, tales como: la aceptación británica de la PAC, el mantenimiento de su circuito económico en la Commonwealth, el papel que tomaría la libra en el futuro sistema monetario de las Comunidades y la contribución británica al Presupuesto comunitario³³.

Una vez que se alcanzó un acuerdo con los cuatro estados candidatos, el mismo fue objeto de oficialización en junio de ese año. La votación parlamentaria en cada uno de los estados fue superada sin problema alguno. En Reino Unido, la adhesión tuvo 358 votos a favor y 246 en contra en la Cámara de los Comunes. Los votos en contra fueron de los laboristas, quienes advirtieron que cuando llegaran a la Presidencia, llevarían a cabo la renegociación de las condiciones de adhesión. El 22 de enero de 1972, se llevó a cabo la firma del Tratado de Ampliación en Bruselas. Por el mismo, los nuevos miembros aceptaban los Tratados de las Comunidades y se establecía un período transitorio de cinco

³⁰ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 93.

³¹ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 95.

³² Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 105.

³³ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 105.

años, que comenzaría el 1 de enero de 1973, en cuyo transcurso los nuevos miembros tendrían que adaptar sus legislaciones y reducir sus derechos de aduana un 20 por ciento cada año, hasta su completa supresión. Las Comunidades, por otro lado, en dicho período llevarían a cabo las reformas precisas y necesarias en sus instituciones con el fin de acoger a los representantes de los nuevos miembros³⁴.

No obstante lo anterior, faltaba el aval de lo aprobado por los parlamentos por parte de la ciudadanía de los nuevos miembros en las urnas. En el caso del Reino Unido e Irlanda, los referendos obtuvieron resultados favorables a la adhesión. En el Reino Unido, se obtuvo el 67,7 por ciento de los votos a favor; en Irlanda, se aprobó con el 83 por ciento de los votos. El 1 de enero de 1973, tuvo lugar el ingreso oficial de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido en las Comunidades. La prevista Europa de los Diez había acabado siendo la Europa de los Nueve, ante la retirada de Noruega por resultados desfavorables en el referéndum a la ciudadanía³⁵.

III. PRIMEROS PASOS EN EL CAMINO HACIA LA RETIRADA

a) La retirada de la Unión

A la hora de abordar la cuestión del Brexit es imperativo tratar el marco jurídico de la UE que permite la retirada de un Estado miembro de la misma: el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (en lo sucesivo, TUE).

A diferencia de lo que ocurre en el derecho internacional, en el que la retirada de un tratado no se permite a excepción de que ésta se encuentre expresamente prevista en el mismo o se deduzca que era intención de las partes admitirla o de la naturaleza del tratado en sí (artículo 56.1 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados), la retirada de la Unión está reconocida expresamente en el artículo 50 TUE, formando de este modo parte del estatuto de derechos de los Estados dentro de la Unión Europea. La retirada es, en consecuencia, un derecho reconocido implícitamente a todos los Estados partes de una organización internacional³⁶.

De acuerdo con lo previsto en los antiguos Tratados CEE y Euratom, así como en el vigente Tratado de la Unión, se encuentra establecido que la integración y los tratados constitutivos de la misma tienen una duración “ilimitada”, es decir, que no se han concluido por tiempo determinado o con una posible delimitación futura. En

³⁴ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., pp. 105-106.

³⁵ Pecharromán, J. G. & elibro.net, Historia de la integración europea, op.cit., p. 106.

³⁶ Liñán Noguera, D. J., & Mangas Martín, A. (2020). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Ed. Tecnos.

consecuencia, los tratados tienen vocación de futuro, lo que no implica que una parte no pueda ponerles fin³⁷.

Atendiendo a lo dispuesto por el Tribunal de Justicia en la sentencia *Costa c. ENEL*, los Tratados son “una limitación definitiva, en determinados ámbitos, de sus derechos soberanos en favor de este ordenamiento jurídico, por lo que no puede prevalecer una norma nacional posterior sobre esos derechos definitivamente transferidos”. Ahora bien, de la expresión anterior hay que determinar que la limitación definitiva se refiere a los actos concretos de aprobación de leyes internas que fueran opuestas a la normativa de la Unión Europea. No caben, por tanto, actos unilaterales concretos contrarios a lo dispuesto en la normativa europea por la primacía de la que goza aquella. Sólo cabe, a este respecto, la retirada y, de esta forma, la salida legal del ámbito de aplicación del derecho de la Unión Europea³⁸.

El Tratado de Lisboa introdujo una reforma en el TUE que clarifica el derecho de retirada de los Estados, tomando en consideración la intensidad y calidad de los compromisos que adquieren los Estados miembros y con el fin de evitar las posibles asimilaciones de la UE a la estatalidad. Existe pues un derecho de ruptura de la membresía por parte de los Estados, lo que reafirma la naturaleza de organización internacional de la que goza la UE³⁹.

En base a lo anterior, y a lo que vamos a exponer a continuación, se trata de una decisión unilateral tomada por parte del Estado que desea retirarse. Dicha decisión de retirada debe formalizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 50 TUE⁴⁰. Dicho artículo establece lo siguiente: “Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.”⁴¹ Asimismo, continúa estableciendo que: “El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, 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”⁴².

El acuerdo de retirada regula la forma en la que se van a dejar de aplicar las normas de la UE, así como el cese de las obligaciones pertinentes; al tiempo que requiere la aprobación

³⁷ Liñán Nogueras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

³⁸ Liñán Nogueras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

³⁹ Liñán Nogueras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁴⁰ Liñán Nogueras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁴¹ Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf> (consultada por última vez el 9 de abril de 2021).

⁴² Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea, disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>, op. cit.

del Parlamento Europeo (por mayoría simple de los miembros que lo conforman) y del Consejo Europeo (por mayoría cualificada reforzada del 72 por ciento de los miembros que lo conforman, a excepción del Estado que se retira, que no podrá participar en la votación). Se trata de un acuerdo de carácter internacional entre la Unión y el Estado que ha solicitado la retirada, por lo que no requiere la autorización de los parlamentos de los Estados miembros; en consecuencia, no consiste en un acuerdo mixto ni en un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado que pretende la retirada⁴³.

En dicho acuerdo, se va a llevar a cabo una doble negociación muy vinculada entre sí: la referida a cómo se dejarán de ir aplicando los derechos y obligaciones recíprocos que fueron adquiridos por ambas partes en los Tratados y el derecho derivado, así como la asunción de obligaciones que hubieran surgido durante la pertenencia a la UE. Asimismo, el acuerdo de retirada puede “tener en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”⁴⁴.

Es relevante señalar la importancia que presenta la fecha oficial de notificación de retirada en tanto que, tal y como establece el apartado tercero del artículo 50 TUE, los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación de retirada referida anteriormente, salvo en el caso de que el Consejo Europeo, por acuerdo con dicho Estado, decida por unanimidad prorrogar el citado plazo⁴⁵.

En caso de producirse la retirada por haber transcurrido el plazo estipulado en el párrafo anterior sin haber llegado a acuerdo, no existirá vacío jurídico total en tanto que las relaciones comerciales se regirían por las reglas de la Organización Mundial del Comercio. En consecuencia, la falta de acuerdo no es un obstáculo a la retirada, en tanto que el derecho a la misma es inherente a la condición de Estado miembro de la UE y no depende de las condiciones a pactar⁴⁶.

El artículo 50 TUE, pese a garantizar la retirada tras el preaviso incluso aunque no se hubiera alcanzado acuerdo por mayoría cualificada en el Consejo, no impide la revocación, aunque no la mencione, puesto que por medio del preaviso se abre una etapa de reflexión respecto a la retirada⁴⁷. En lo relativo al carácter revocable de este derecho, es preciso señalar que la revocabilidad tiene que darse entre el acto de notificación y la

⁴³ Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁴⁴ Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁴⁵ Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁴⁶ Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁴⁷ Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

entrada en vigor del acuerdo de retirada. Así es señalado por la Convención de Viena sobre derecho de los Tratados y “la razón para ello es obvia: la plenitud de efectos jurídicos no se produce sino en ese preciso momento y hasta entonces es la sola voluntad del Estado denunciante -pese a su engarce en un instrumento convencional bilateral o multilateral- la única relevante”⁴⁸. Además, el Tribunal de Justicia resalta como en el apartado segundo del artículo 50 se indica que el Estado que pretende retirarse “debe notificar su intención al Consejo Europeo”, “pues bien, por su propia naturaleza, las intenciones no son definitivas ni irrevocables”⁴⁹. A ello añade que es necesario el cumplimiento de una serie de condiciones formales para lograr la revocabilidad del derecho, tales como: el respeto a las normas constitucionales internas del Estado que revoca el derecho de retirada, un plazo máximo de dos años, buena fe, cooperación leal, univocidad e incondicionalidad “en el sentido de que tenga por objeto confirmar la pertenencia a la Unión del Estado miembro de que se trate en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro, y pondrá fin al procedimiento de retirada”⁵⁰.

La otra opción, señalada anteriormente, es la de prórroga del plazo de negociación por unanimidad de los Estados que permanecen en la Unión⁵¹.

La existencia del artículo 50 TUE y, en consecuencia, el reconocimiento del derecho de retirada, invalida las tesis euro-escépticas de una Europa “prisión de sus pueblos y Estados”. La UE no es un ente estatal, un estado federal ni un proyecto en camino de ello. En caso de que dicho derecho de retirada fuera eliminado, la evolución de la UE se dirigiría hacia formas de carácter estatalizante para las cuales no existe ni el consenso necesario en la ciudadanía ni en los Estados miembros⁵².

b) Inicio del proceso de retirada del Reino Unido

Desde que se produjo el ingreso del Reino Unido en las Comunidades Europeas se vinculaba el mismo a comentarios sobre conveniencia y no convicción. Como se ha visto con anterioridad, no siempre se había mostrado proclive a formar parte de la Unión. En 1973, finalmente, ingresó junto a Dinamarca e Irlanda, en la Unión, previa aprobación en el Parlamento británico de la European Communities Act de 1972 y, posteriormente, en

⁴⁸ GONZÁLEZ VEGA, J. A. (2019), “El triunfo de la voluntad: la retirada de la UE a la luz de la jurisprudencia comunitaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, no. 47.

⁴⁹ Sentencia del TJUE, 10 de diciembre de 2019, *Wightman y otros*, C-621/18, apdo. 48.

⁵⁰ Sentencia del TJUE, 10 de diciembre de 2019, *Wightman y otros*, C-621/18, apdos. 73 y 74.

⁵¹ Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

⁵² Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A., *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, op. cit.

1975, dos años después del ingreso en las Comunidades Europeas, los británicos celebraron un primer referéndum, en el que la ciudadanía decidió la permanencia en el Mercado Común alcanzando una mayoría del 67%. A este respecto, ninguno de los nueve Estados miembros de la Unión se opuso a la posible salida del Reino Unido de las Comunidades Europeas⁵³.

En 2010, el partido conservador británico ganó las elecciones y, aunque no obtuvo la mayoría absoluta y tuvo que negociar con los liberales, fue elegido como Primer ministro David Cameron. Durante su mandato, y centrado en ganar las elecciones de 2015, prometió que, si ganaban, tendría lugar la celebración de un nuevo referéndum sobre la permanencia de Reino Unido en la Unión Europea, de forma que volverían a tener el control sobre la inmigración y el comercio exterior⁵⁴. La propuesta de Cameron se basa en 4 motivos fundamentales⁵⁵. El primero era la crisis económica de 2008. El pueblo británico había entrado en las Comunidades Europeas cuando constituían una asociación económica que buscaba conseguir una mayor estabilidad y prosperidad. Sin embargo, posteriormente se había instalado una política de austeridad en Europa, así como una deriva hacia una organización de carácter más político y social, generando ambos aspectos un desencanto en la población británica que, según consideraciones de Cameron, exigía la renovación del compromiso con la UE. La segunda causa se basaba en la oportunidad política: el referéndum sería una forma de acabar con las luchas internas dentro de la coalición que gobernaba el país –fundamentalmente, el objetivo era reducir el poder de los antieuropeos-, así como serviría para frenar el ascenso del Partido de la Independencia del Reino Unido (UKIP). Pese a lo poco realista que parecía Nigel Farage como alternativa de gobierno, era posible que supusiera una disminución de los votos para los conservadores y que, de este modo, los laboristas llegaran al poder. La tercera causa era conseguir una mejora de la posición negociadora del Reino Unido frente a la UE. David Cameron consideraba que Reino Unido debía permanecer dentro de ella, pero era preciso que la organización reorientara el rumbo en base a cinco principios: i) mayor competitividad, ii) mayor flexibilidad, en base a su diversidad; iii) retornar el poder a los Estados Miembros, iv) otorgar un mayor protagonismo a los parlamentos nacionales con el fin de incrementar la representatividad democrática, y v) participación e intervención

⁵³ Vázquez Serrano, I. (2019). Brexit Fatigue. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 2, p. 25.

⁵⁴ Vázquez Serrano, I., *Brexit Fatigue*, op. cit., p. 25.

⁵⁵ Górriz López, C. (2021). Brexit: Pasado, presente y futuro. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 13(1), p. 300.

de todos los Estados en las decisiones y cambios en el marco de la eurozona. La cuarta causa fue un error de cálculo respecto a las posibilidades de que el referéndum fuera positivo a la posibilidad de quedarse en la UE: los asesores de Cameron le confirmaron que podría vencer fácilmente⁵⁶.

El referéndum fue celebrado en junio de 2016 y, con el mismo, el Primer ministro David Cameron pretendía resolver dos problemas: la tendencia independentista escocesa y la amenaza del euroescepticismo⁵⁷.

El 17 de febrero de 2016, tras intensas negociaciones, se alcanza un acuerdo por parte de los dirigentes de la UE en el Consejo Europeo que refuerza la situación particular del Reino Unido en la UE, decisión que resulta jurídicamente vinculante e irreversible. El acuerdo alcanzado se encuentra supeditado a la celebración de un referéndum en el Reino Unido que sería celebrado el 23 de junio de 2016⁵⁸.

IV. BREXIT: PROCESO DE RETIRADA DESDE EL REFERÉNDUM HASTA LA SALIDA

a) Referéndum británico y activación del artículo 50 TUE

El 17 de diciembre de 2015 fue aprobada la European Union Referendum Act, la cual era necesaria para la celebración del referéndum. La pregunta era la siguiente: *Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?* Las posibles respuestas: *Remain a member of the European Union* y *Leave the European Union*⁵⁹.

El referéndum fue finalmente celebrado el día 23 de junio de 2016. Dicho referéndum manifestó el deseo de los británicos de abandonar la Unión Europea. El Presidente Tusk, el Presidente Juncker, el Presidente Schulz y el Primer ministro neerlandés Tette declararon conjuntamente: “Lamentamos esta decisión, pero la respetamos”. De acuerdo con lo convenido, la propuesta de nuevo régimen del Reino Unido en la UE, no entró en vigor y dejó de existir, tal y como aquellos continuaron manifestando⁶⁰.

⁵⁶ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit. pp. 300-301.

⁵⁷ Vázquez Serrano, I., Brexit Fatigue, op. cit., p. 26.

⁵⁸ Negociaciones previas al referéndum del Reino Unido sobre la UE”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/> (consultada por última vez el 11 de abril de 2021).

⁵⁹ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 301.

⁶⁰ Negociaciones previas al referéndum del Reino Unido sobre la UE”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/>, op. cit.

En dicho referéndum, los ciudadanos británicos decidieron con su voto salir de la UE. Con una participación del 72% de ingleses, un 51,9% de los votos fueron favorables a la salida, al tiempo que el 48,1% restante no lo era⁶¹. La votación se llevaría a cabo tras intensas negociaciones sobre un régimen que habría reforzado el estatuto especial que regía la situación del Reino Unido en la UE, el cual no llegó a entrar en vigor y dejó de existir⁶².

El resultado del referéndum responde a una división de la ciudadanía que más que reflejar la tradicional disyuntiva izquierda-derecha, refleja la contraposición entre un mundo rural y otro urbano, que incorporan actitudes cerradas o abiertas hacia el exterior, entre personas que no tienen una arraigada identidad territorial y aquellos que se identifican de forma muy estrecha con un territorio o país⁶³.

Entre los motivos por los que el Reino Unido quiere dejar de ser un Estado miembro de la UE, encontramos motivos de carácter social, económico, político, histórico y jurídico⁶⁴. Destacan a este respecto “la crisis migratoria en la que se encuentra inmersa la Unión, las políticas de austeridad, el entorpecimiento del desarrollo de Reino Unido que, afirman, contribuye con más de lo que recibe, el establecimiento de demasiadas normas europeas, la posibilidad de recuperar el control sobre las fronteras británicas (hecho que le permitiría disminuir la inmigración, pues es entendida como una amenaza al trabajo y a la seguridad pública de los británicos)...” (Vázquez Serrano, 2019)⁶⁵. En definitiva, liberarse del “exceso de Unión Europea” considerado el “elemento nuclear para entender el problema, ya que “el motivo por el que muchos votantes eligieron salir es cómo la dirigencia europea se extralimitó de su mandato original y creó una organización más grande e invasiva” tratando de crear un Estado europeo más que en buscar el avance económico”, en palabras del europarlamentario Lacob Rees-Mog” (Allué Buiza: 2017)⁶⁶. A fin de concretar las motivaciones del resultado obtenido en el referéndum, éstas se pueden resumir en: i) el interés existente en los británicos por el aspecto comercial que se derivaba de su entrada en la UE, que se había visto invadido por la mayor integración

⁶¹ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 301.

⁶² “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/> (consultada por última vez el 15 de abril de 2021).

⁶³ DASTIS QUECEDO, A. (2019), “El Brexit de nunca acabar”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales, no. 37, disponible en http://www.reei.org/index.php/revista/num37/archivos/1560772047-37_01_Tri-buna_DASTIS_Alfonso.pdf (consultado por última vez el 16 de abril de 2021), p. 1.

⁶⁴ Vázquez Serrano, I., Brexit Fatigue, op. cit., p. 26.

⁶⁵ Vázquez Serrano, I., Brexit Fatigue, op. cit., p. 26.

⁶⁶ Allué Buiza, A. (2017). BREXIT: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN SU PROPIO LABERINTO. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, p. 62.

política y social que estaba experimentando la Unión, de ahí la propuesta de Cameron de cambio en la organización desde dentro tratada anteriormente; ii) la crisis económico-financiera de 2007/08, que generó un incremento en el empobrecimiento de los trabajadores y las clases medias, así como las crisis migratorias y un incremento del terrorismo; iii) la apuesta por la austeridad por parte de las autoridades comunitarias, considerando la población que una élite hacía pagar a los ciudadanos los excesos de políticos y financieros⁶⁷.

Asimismo, cabe señalar dos circunstancias más que favorecieron el resultado del referéndum. En primer lugar, la distorsión de información que le acompañó, puesto que prensa solvente ha denunciado la realización de una campaña de desinformación que fue favorable a la salida del Reino Unido de la UE⁶⁸. En segundo lugar, la actitud pasiva de la UE ante el referéndum, que no hizo publicidad a favor de la permanencia del Reino Unido, que podría haber recordado a los británicos las ventajas de formar parte de la UE. La política de inhibición facilitó el trabajo de las mentiras de populistas, nacionalistas y xenófobos británicos⁶⁹.

Desde un punto de vista más teórico, la profesora Magnolia Pardo determina que “late pretendida defensa de la soberanía parlamentaria, principio basilar del Constitucionalismo inglés y signo de identidad nacional”. Esto consistía en que “el Parlamento podía hacer y deshacer cualquier ley a su antojo en cualquier circunstancia; y, consiguientemente, que el Derecho no reconocía a persona o institución alguna el poder para imponerse o la facultad de desautorizar la legitimación de aquél” (2017)⁷⁰.

En contraposición con lo anterior, se puede observar cómo el principio de soberanía parlamentaria va en contra de las obligaciones jurídicas que deben asumir los Estados miembros de la UE. Algunas obligaciones ilustrativas de dicha contrariedad son: el principio de primacía del Derecho de la UE sobre el Derecho interno de los Estados y el

⁶⁷ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 302.

⁶⁸ Al respecto véase K. Vine: “How technology disrupted the truth”, *The Guardian*, 12.7.2016 (<https://www.theguardian.com/media/2016/jul/12/how-technology-disrupted-the-truth>) y C. CaDWallaDr: “The great British Brexit robbery: how our democracy was hijacked”, *The Guardian*, 7.5.2017 (<https://www.theguardian.com/technology/2017/may/07/the-great-british-Brexit-robbery-hijacked-democracy>).

⁶⁹ MANGAS MARTIN, A. (2020). Las enseñanzas del bréxit. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 84-85, 92.

⁷⁰ PARDO LÓPEZ, M^a. M. (2017), “El *Brexit* y la soberanía parlamentaria: las peripecias de un antiguo principio en tiempos modernos”, en SELMA PENALMA, V. y ORTÍZ VIDAL, Ma. D., *Estudio jurídico del fenómeno *Brexit**, Madrid: Dykinson, pp. 43-48.

principio del efecto directo del Derecho de la UE establecidos ambos por el Tribunal de Justicia de la Unión en 1964 y 1962, respectivamente⁷¹.

Del referéndum se derivaba la salida de la Unión Europea, que dio lugar al “anuncio público de la decisión política de retirada”, cuyo primer efecto jurídico efectivo fue la modificación del orden de presidencia del Consejo Europeo, con el fin de suspender a Reino Unido (con su acuerdo) en su derecho a presidir el Consejo en las previsiones realizadas hasta 2030⁷².

En el marco de incertidumbre existente en aquel momento, no existiría vacío legal alguno, el Derecho de la UE seguiría aplicándose al Reino Unido y dentro de él, tanto en cuanto a derecho como a obligaciones, en tanto en cuanto se produjera su salida de la UE. Aquello fue manifestado por los 27 dirigentes del Consejo Europeo por medio de una declaración conjunta⁷³.

La primera reunión celebrada entre el Presidente Tusk y la Primera Ministra Theresa May tiene lugar el 8 de septiembre de 2016. En la misma, el presidente manifiesta su intención de comenzar las negociaciones lo antes posible, con el fin de reducir y disipar la situación de incertidumbre causada por el resultado del referéndum. Ante dicha declaración, a principios de octubre de dicho año, en la conferencia de Birmingham, May lleva a cabo una declaración en la que señala que el Reino Unido iniciaría formalmente el procedimiento de negociación de su retirada a más tardar a finales de marzo del año siguiente⁷⁴.

Para poder continuar con el proceso iniciado con el referéndum, y en cumplimiento del artículo 50 TUE, el Reino Unido necesitó de una aprobación del Parlamento para poder ejercer el derecho de retirada y la activación del artículo 50 TUE. Considerando que no era necesario, el Gobierno británico no solicitó la aprobación del Parlamento y, en relación a ello, señaló que no lo haría hasta que existiera un acuerdo de retirada con la UE⁷⁵. En respuesta a ello, la High Court, en su sentencia de 3 de noviembre de 2016⁷⁶,

⁷¹ Gutiérrez Espada, C., Cervell Hortal, M. J., & Piernas López, J. J. (2019). La Unión Europea y su derecho. Trotta, pp. 229-232 y 241-243.

⁷² MANGAS MARTÍN, A. (2018), “Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación”, Anuario Español de Derecho Internacional, v. 34, p. 818.

⁷³ “Consejo Europeo, 28 y 29 de junio de 2016”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/meetings/european-council/2016/06/28-29/>, op. cit.

⁷⁴ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

⁷⁵ Vázquez Serrano, I., Brexit Fatigue, op. cit., p. 32.

⁷⁶ Disponible en <https://www.judiciary.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/> (consultada el 16 de abril de 2021).

indicó que sólo el Parlamento británico podría llevar a cabo la activación del artículo citado⁷⁷.

El Alto Tribunal planteó el caso como una cuestión constitucional interna sobre la tensión entre la soberanía del Parlamento y las prerrogativas de la Corona, entendiendo, en atención a doctrina ya asentada, que la prerrogativa real en materia de relaciones internacionales se encuentra limitada por la ley. En este sentido, una acción del poder ejecutivo nunca puede ser fuente de derecho interno y, en consecuencia, ni llevar a cabo la modificación o derogación del ya existente ni la creación de nuevo derecho. El Alto Tribunal interpreta el artículo 50 TUE en el sentido de que la notificación del Gobierno a las instituciones europeas deriva inevitablemente en la retirada del Reino Unido de la UE, con lo que dicha salida de la UE derogaría derecho interno, en tanto que la ECA 1972 provoca que el Derecho de la UE pase al derecho nacional únicamente con motivo de la existencia de los tratados firmados, expresamente mencionados en la ley, de modo que su terminación daría lugar a la pérdida de todo ese derecho. Por otro lado, el tribunal considera indiferente que esos derechos puedan ser replicados o no fruto de una nueva ley, puesto que la misma dependería de la voluntad soberana del Parlamento y no de un acto ejecutivo. Además, se perderían ciertos derechos de los que los ciudadanos británicos gozan, en virtud de los Tratados, en los otros Estados miembros de la UE, como consecuencia de la ciudadanía europea, con lo que dichos derechos serían objeto de una derogación anticonstitucional por la Corona⁷⁸.

Posteriormente, en diciembre de 2016, y a la espera de la presentación de la notificación de retirada por parte del Reino Unido, los 27 dirigentes y presidentes del Consejo Europeo y la Comisión manifestaron su disposición al inicio de las negociaciones, así como el acuerdo alcanzado sobre el procedimiento de negociación que sería seguido en las próximas conversaciones sobre el Brexit. La estructura organizativa se basaba en lo siguiente: el Consejo Europeo se dedicaría a mantener el control político del proceso de negociación y la Comisión actuaría como negociadora de la UE⁷⁹.

La Sentencia tratada en los párrafos anteriores, fue posteriormente confirmada por la Supreme Court británica, el 24 de enero de 2017⁸⁰. La decisión del Tribunal se dedicó a

⁷⁷ Vázquez Serrano, I., *Brexit Fatigue*, op. cit., p. 32.

⁷⁸ AMADO BREA, E. (2017), “El sistema Constitucional de la Unión Europea en Liza: Recapitulando el Caso Miller”, *European Papers*, v. 2, no. 1, p. 236, http://www.europeanpapers.eu/es/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_002_Eduardo_Amado_Brea_1.pdf (consultado el 16 de abril de 2021).

⁷⁹ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

⁸⁰ Sentencia de la Corte Suprema del Reino Unido de 24 de enero de 2017, *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*. Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html> (consultada el 16 de abril de 2021).

rechazar los motivos de la apelación del caso principal, por una mayoría de ocho frente a tres jueces. El argumento de la mayoría entendía que la notificación conforme al artículo 50 párrafo 2 TUE daría lugar a un abuso de la prerrogativa real en el campo de las relaciones internacionales. Así, la prerrogativa real estaría limitada por la soberanía parlamentaria, no pudiendo frustrar el propósito de un estatuto o de una disposición legal ni tampoco conceder o vulnerar derechos individuales. Lo anterior pivota sobre tres ejes principales: 1) la consideración del Derecho de la UE como parte del derecho interno británico; 2) la pretensión del parlamento de eliminar la carta de dar esa posibilidad de actuación al gobierno en legislación posterior; y, 3) la interpretación de que la notificación llevada a efecto conforme a lo establecido en el artículo 50, párrafo 2 TUE inicia un proceso irrevocable de salida de la UE. La minoría de tres jueces, liderada por Lord Reed, explicaba que la notificación, en caso de que redunde en la definitiva separación del Reino Unido de la UE, sería sólo un acto con efectos meramente internacionales y que el derecho interno dependería de las decisiones parlamentarias pertinentes⁸¹.

En consecuencia, era necesaria la autorización previa del Parlamento británico, con lo que se confirma una vez más el principio de soberanía parlamentaria⁸², manifestándose el conflicto existente entre el ejecutivo y el judicial en el escenario europeo. “Para los tribunales británicos, con buen sentido democrático y jurídico, la soberanía parlamentaria prima sobre la voluntad popular y sobre supuestas competencias del Gobierno. El respeto del derecho –garantía de la democracia-, tal y como lo interpretan los tribunales, forzó al Gobierno británico a tener que contar con la aprobación del Parlamento británico el 13 de marzo de 2017”⁸³.

Consecuencia de la Sentencia de la Corte Suprema referida anteriormente fue la aprobación de la *European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*, que autorizaba al Primer ministro a notificar la intención de abandonar la UE⁸⁴. Y, finalmente, el 29 de marzo de 2017, se produce la notificación de retirada del Reino Unido de la UE. Ante la misma, el Consejo Europeo adopta la siguiente declaración: “Lamentamos que el Reino Unido abandone la Unión Europea, pero estamos preparados para el proceso que ahora tendremos que seguir. [...] En estas negociaciones, la Unión actuará de forma concertada

⁸¹ AMADO BREA, E., “El sistema Constitucional de la Unión Europea en Liza: Recapitulando el Caso Miller”, op. cit., pp. 236-237.

⁸² PARDO LÓPEZ, Ma. M. (2017), “El Brexit y la soberanía parlamentaria: las peripecias de un antiguo principio en tiempos modernos”, en SELMA PENALMA, V. y ORTÍZ VIDAL, Ma. D., Estudio jurídico del fenómeno Brexit, Madrid: Dykinson, pp. 41-70.

⁸³ Vázquez Serrano, I., Brexit Fatigue, op. cit., p. 33.

⁸⁴ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., pp. 303-304.

y protegerá sus intereses. Nuestra primera prioridad será reducir al mínimo la incertidumbre causada por la decisión del Reino Unido para nuestros ciudadanos y empresas y los Estados miembros”⁸⁵. Por medio de dicha notificación, tiene lugar la activación del artículo 50 TUE, que explicita la obligación de que se produzca la notificación de retirada como requisito para su activación⁸⁶.

b) Proceso de retirada del Reino Unido de la UE

Una vez notificada la intención de retirarse de la UE por parte del Reino Unido, comienza una etapa transitoria, periodo entre la notificación de la voluntad de retirada y la formalización del acuerdo de retirada. Durante dicha etapa, el Reino Unido continúa formando parte de la UE como Estado miembro y, como tal, mantiene sus derechos y sus obligaciones “–cumplir la totalidad del derecho de la Unión que le afecte– incluida la obligación de cooperación leal y sus derechos (con matices, como no presidir el Consejo), entre otros su presencia en las instituciones, su derecho a contribuir al debate político y a la formación de las normas de la Unión”. A ello se añade lo señalado por la *Resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2017 sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea*: “el Reino Unido debe respetar las competencias atribuidas a la Unión y a sus instituciones, por lo que –a título de ejemplo- no puede entablar negociaciones comerciales y económicas, incluidas las relativas a inversiones dado que es competencia exclusiva de la UE. Ya ha habido varias advertencias en ese sentido”⁸⁷.

A este respecto, es relevante señalar tres aspectos incluidos en la carta que la Premier británica Theresa May envió a Donald Tusk como notificación de retirada, en su calidad de presidente del Consejo Europeo. En primer lugar, informaba de que se llevaría a cabo la aprobación de una ley que tendría el objeto de convertir el Derecho de la Unión Europea vigente en el momento de la retirada efectiva en Derecho interno. Así se ha llevado a efecto por medio de la *European Union (Withdrawal) Act 2018*. La misma deroga la *European Communities Act 1972*, la cual es la norma por la que el Reino Unido se incorporó a las Comunidades Europeas, que otorgaba primacía al Derecho comunitario sobre el británico. Asimismo, la *European Union (Withdrawal) Act 2018* incorpora la totalidad del acervo comunitario al Derecho interno, autorizando a los ministros para aprobar las normas de desarrollo que sean necesarias a fin de evitar las posibles lagunas

⁸⁵ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

⁸⁶ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

⁸⁷ Vázquez Serrano, I., Brexit Fatigue, op. cit., p. 33.

y conflictos normativos que se pudieran dar. En segundo lugar, la referida carta de notificación establecía que las naciones que constituían Gran Bretaña deberían pactar cuál sería la distribución de las competencias que habrían sido recuperadas como consecuencia de la retirada, anteriormente cedidas a la UE. Y, en tercer lugar, determinaba el deseo del Reino Unido de conseguir un acuerdo con la UE que asegurara el mantenimiento de una relación estrecha en materia de seguridad y economía. A este respecto, proponía principios tales como la anteposición de los derechos de los ciudadanos, la prestación de una atención particular a la relación con Irlanda, y el mantenimiento del trabajo conjunto por el avance y la protección de los valores europeos comunes⁸⁸.

A esta etapa transitoria, le acaba poniendo fin el acuerdo de retirada, el cual supone un aspecto crucial en el proceso de retirada. Dicha importancia parte del hecho de que los Estados europeos no se encuentran conectados de una manera simple, sino que tanto la sociedad como la economía de cada uno de los Estados miembros se interconecta con la del resto de Estados miembros de formas muy diversas, con lo que la ruptura de los vínculos establecidos da lugar a consecuencias que son, en cierto sentido, imprevisibles, y, por tanto, la configuración de un régimen preciso para que se efectúe la transición de la condición de Estado miembro a tercer Estado es más que aconsejable. El acuerdo de retirada pretende conseguir la resolución de problemas en materia de derecho transitorio, en el marco del cambio de la condición de Estado miembro a Estado tercero por parte del Estado que pretende la retirada⁸⁹.

El 29 de marzo de 2017 se abrió paso una etapa de negociaciones, con el fin de que la retirada del Reino Unido de la UE fuera lo menos “traumática” posible⁹⁰, pero es a partir del 19 de junio de dicho año cuando se da lugar al comienzo efectivo de las negociaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea⁹¹. Las negociaciones del Brexit tienen relevancia en tanto que sirven para entender y ejecutar una valoración adecuada del Acuerdo que fue finalmente aprobado. El resultado del mismo encuentra su explicación en las directrices que las partes dieron a los que serían los negociadores. Por un lado, el objetivo del Reino Unido era lograr la recuperación de su “soberanía” y separarse del dictado de la UE⁹². De

⁸⁸ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., pp. 305-306.

⁸⁹ ARENAS GARCÍA, R. (2019), “El Brexit infinito o el ángel exterminador”, *La Ley Unión Europea*, no. 72.

⁹⁰ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

⁹¹ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

⁹² J.M. GONZÁLEZ PÁRAMO y A. GARCÍA SERRADOR, “Las consecuencias económicas del bréxit”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núms. 84-85, 2020 72; R. ARENAS GARCÍA, “A short comment on ‘The Future Relationship Between the United Kingdom and the European Union’ (Chequers Plan)”, en *Blogdroiteuropeen*, 9 de octubre de 2018 (<https://blogdroiteuropeen.com/2018/10/09/a-short-comment-on-the-future-relationship-between-the-united->

este modo, sus prioridades eran, fundamentalmente, volver a tener el control sobre cuestiones de inmigración, llevar la dirección de la política comercial exterior, para así poder llegar a acuerdos comerciales con terceros países, y conseguir la liberación de sus jueces y tribunales de la jurisprudencia creada por el Tribunal de Justicia. Asimismo, otro de los objetivos era limitar la contribución británica a los presupuestos europeos⁹³.

En lo relativo a las directrices europeas, el Consejo Europeo, en las Directrices para la negociación del acuerdo de retirada aprobadas en la reunión de 29 de abril establecía, implícitamente, diversos principios básicos, al tiempo que fijaba el contenido que debía tener el acuerdo de retirada⁹⁴. A este respecto, cabe decir que los principios que se desprendían de las Directrices aprobadas eran siete. El primero era el de conseguir una salida del Reino Unido ordenada, era de interés de ambas partes que se redujeran lo máximo posible las incertidumbres y trastornos al respecto, así como conseguir el alcance de un pacto que tuviera en cuenta todos los intereses implicados. El segundo principio era el de unidad, y éste se refería a la UE, en tanto que los 27 Estados miembros actuarían de forma concertada, en defensa de sus intereses. A la unidad, se añadía la transparencia y la inclusividad en la acción del equipo de la Unión en la negociación. En atención a dichos principios, la comisión negociadora se reunió con todas las partes interesadas, así como gozó de un alto grado de confianza por parte de las mismas y manifestó la transparencia en la negociación por medio de la puesta a disposición del público de los documentos más relevantes acerca de la negociación. El cuarto principio era el de la integridad del mercado único, que hace que las cuatro libertades comunitarias sean indisociables. Así, la UE nunca permitió la elección de unas y el desecho de otras por parte del Reino Unido, ni cuando formaba parte de la Unión ni de cara al establecimiento de futuras relaciones con la UE. Otro principio ha sido el de enfoque progresivo, que se ha manifestado en el sentido de que mientras Theresa May quería negociar de forma conjunta la salida y las relaciones futuras del Reino Unido con la Unión, la UE llevó a cabo una interpretación distinta del artículo 50 TUE, en el sentido de que primero era preciso negociar la retirada y posteriormente, el vínculo futuro. En cuanto al sexto principio, éste era el de cooperación leal. De acuerdo con el artículo 4 TUE, los países que pertenecen a la organización se encuentran obligados a colaborar lealmente, respetarse y asistirse. En tanto que el Reino Unido continuaba formando parte de la UE, seguía obligado por el

kingdom-and-the-euro-pean-union-chequers-plan-by-rafael-arenas-garcia/) y ARENAS “El Brexit infinito o el ángel exterminador”, cit., 4/18.

⁹³ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., pp. 306-307.

⁹⁴ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 307.

acervo de la UE, incluido dicho principio de cooperación leal. En cuanto al último principio, éste era el de disponibilidad: éste hacía referencia a la posibilidad que tuvo el Reino Unido de retirar unilateralmente la notificación de su retirada de la UE hasta el momento en el que ésta se hiciera efectiva. El único límite era el de la obligación de cooperación leal⁹⁵.

En lo relativo al contenido del Acuerdo de salida, se puede decir que existían tres temas fundamentales acerca de los cuales era preciso debatir⁹⁶. En primer lugar, se encontraba el debate relativo a los derechos de los ciudadanos europeos residentes en el Reino Unido y de los británicos en alguno de los veintisiete Estados miembros restantes. Ambas partes compartían el deseo de que tanto unos como otros pudieran continuar disfrutando de dichos derechos. En segundo lugar, era debido tratar el “acuerdo financiero único” (*single financial settlement*), el cual se refiere al cumplimiento de las obligaciones y deberes financieros que habían sido contraídos por el Reino Unido y la UE durante la pertenencia del primero a la Unión. El tercer tema relevante era la cuestión irlandesa. Era preciso conseguir la preservación de los Acuerdos de Viernes Santo de 1998, así como impedir el establecimiento de una frontera rígida entre el Reino Unido (Irlanda del Norte) e Irlanda, mantener la región denominada “zona de viaje común” entre ambas y, por último, la integridad del mercado único⁹⁷.

También existían otros temas que la negociación debía abordar, si bien no tenían tanto protagonismo mediático. De acuerdo con lo establecido por las Directrices del Consejo Europeo, éstas revelaban que se pretendía minimizar el impacto que iba a tener el Brexit sobre las relaciones empresariales que se encontraban en curso y, además, en la participación del Reino Unido en programas financiados por la Unión. También se perseguía la continuación de la cooperación estrecha entre el Reino Unido y la Unión, especialmente en materia judicial, en seguridad y en el cumplimiento de la ley. Asimismo, era un tema a tratar el de la pertenencia del Reino Unido a aquellos acuerdos, convenios y tratados que habían sido concluidos por la UE durante la membresía del primero, confiando en que éste continuara asumiendo los compromisos respectivos. Era preciso, además, tratar en la negociación el tema de los procedimientos judiciales y administrativos que se encontraban pendientes ante el Tribunal de Justicia y los organismos comunitarios. En las Directrices citadas, se pretendía garantizar la seguridad

⁹⁵ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 307.

⁹⁶ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 308.

⁹⁷ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 308.

jurídica y la igualdad de trato. También se buscaba el traslado de las agencias europeas, así como el alcance de un acuerdo acerca de aquellas zonas de soberanía británica en Chipre, a fin de garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos europeos que residieran o trabajaran en ellas. El último aspecto a tratar era el de la gobernanza del acuerdo, no siendo por ello menos importante que el resto. Era preciso conseguir la adopción de mecanismos que garantizaran su cumplimiento y la solución de los conflictos que pudieran generarse como consecuencia de su interpretación y aplicación. A este respecto, el Tribunal de Justicia constituía un problema, en tanto que los negociadores británicos pretendían “liberar” a los jueces y tribunales británicos del mandato de la jurisprudencia europea, pero, en consideración de Bruselas, era necesario que dicha institución se convirtiera en la garantía de los derechos de los ciudadanos europeos en los territorios británicos y viceversa⁹⁸.

A pesar de que, tal y como se ha dicho, las Directrices del Consejo Europeo determinarían el seguimiento del principio de enfoque progresivo, las mismas también se refieren a las relaciones futuras. El Consejo se mostraba partidario de la consecución de un acuerdo de libre comercio que fuera amplio, ambicioso y equilibrado, que no podía suponer la participación de forma selectiva en el mercado único. Además, deseaba cerrar un acuerdo de colaboración en materias tales como la lucha contra el terrorismo, la seguridad, la defensa y política exterior. Respecto al futuro, tenía ciertas preocupaciones respecto al Reino Unido ante su posible deslealtad en materia de *competencia, impuestos, derechos de los trabajadores, medioambiente y medidas reguladoras* y, en las negociaciones, solicitaba cierta garantía al respecto. Tal y como sucedía con el acuerdo de retirada, el acuerdo sobre relaciones futuras precisaba del establecimiento de un régimen de gobernanza, que funcionara para garantizar el cumplimiento y la resolución de conflictos que pudieran generarse por su interpretación y aplicación. En este acuerdo, además, debía haber una referencia explícita a Gibraltar, en lo que el Consejo consideraba que, una vez que se produjera la retirada del Reino Unido de la UE, ningún acuerdo entre ambos podría ser aplicado al territorio de Gibraltar sin que hubiera conformidad por parte de España⁹⁹. Tal y como se dijo previamente en el presente Estudio, el artículo 50.2 TUE dispone que la UE negociará y celebrará el acuerdo de retirada “teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”. Este precepto ha dado lugar a tres interpretaciones. La primera se basaba en conseguir un único instrumento normativo que diera solución a la

⁹⁸ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., pp. 308-309.

⁹⁹ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 309.

vez a las situaciones pendientes y a los lazos futuros entre la Unión y el Reino Unido. La segunda consistía en separar ambos acuerdos, pero que la negociación de los mismos se llevara a cabo de forma coetánea¹⁰⁰. Y, por último, la tercera se basaba en separar la retirada de las relaciones futuras, y que éstas se negociaran sucesivamente¹⁰¹. Ésta última era la propuesta que había hecho el presidente Donald Tusk y la que finalmente se puso en marcha. La misma se justifica en que sólo cabe hablar de relaciones futuras con terceros Estados¹⁰², por lo que no se podía negociar con el Reino Unido, conforme a lo establecido por el artículo 50.3 TUE, hasta que éste no abandonara la Unión. Otro de los argumentos que ha justificado el triunfo de esta propuesta es el de que el tema principal de negociación es la retirada de la Unión Europea, por lo que el acuerdo que la regula debería ser negociado con carácter preferente sobre las relaciones futura. Y, por último, un tercer argumento, es el de que se concede más tiempo para la negociación, en tanto que durante los dos años posteriores a la fecha de la notificación de retirada, las partes pueden centrar su atención en la resolución de las cuestiones pendientes, mientras que más adelante podrán dedicarse a resolver las cuestiones sobre sus lazos futuros¹⁰³.

Como consecuencia de las negociaciones para la salida, se produjo una doble crisis en el Reino Unido: constitucional y política. En cuanto a la crisis constitucional, es preciso señalar que las negociaciones dieron lugar a desencuentros entre el Gobierno y el Parlamento que provocaron cuatro episodios reseñables. Así, el primero fue la participación del legislativo en la notificación de la intención de retirada por parte del Reino Unido de la UE, el cual ya ha sido comentado en el presente Estudio. Además de lo reseñado, es relevante señalar que dicha notificación generó importantes tensiones entre las naciones que conforman el Reino Unido en lo referente a la participación de los parlamentos escocés, galés y norirlandés en el proceso¹⁰⁴. En cuanto al segundo episodio, este fue la confrontación entre John Bercow, el presidente de la Cámara de los Comunes, y los primeros ministros británicos. Dicha confrontación se manifestó por medio de la oposición del primero a que se votaran las propuestas de Acuerdo de retirada, llegando a impedirlo en 2019, puesto que el acuerdo ya había sido votado con anterioridad y una *convention* de 1604 no permitió repetir cuestiones ya rechazadas y posteriormente, frente

¹⁰⁰ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 309.

¹⁰¹ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 310.

¹⁰² Tatham, A. (2020). El largo y sinuoso camino: Un análisis de la negociación del Brexit desde la perspectiva británica. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 84-85, 34.

¹⁰³ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 310.

¹⁰⁴ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 310.

a la segunda votación del proyecto de Boris Johnson¹⁰⁵. El tercer conflicto tuvo lugar como consecuencia de la votación de las propuestas de Acuerdo de Retirada que los primeros ministros británicos habían negociado con el Consejo. Ante el rechazo de las propuestas de Theresa May, ésta presenta su dimisión; posteriormente, las relaciones con Boris Johnson (su sucesor) no fueron mejores, pero, cuando ganó las elecciones generales el 12 de diciembre de 2019, la situación cambia¹⁰⁶. A este respecto, el conflicto que merece ser reseñado es la suspensión del Parlamento británico de principios de septiembre de 2019, impuesta por Johnson con el fin de impedir que se diera lugar a debate sobre el Acuerdo de Retirada y la posibilidad de pedir una nueva prórroga, la cual fue finalmente declarada nula por el Tribunal Supremo británico el 24 de septiembre de dicho año, por considerarla contraria a la constitución¹⁰⁷.

Por otro lado, la crisis acaecida en Reino Unido fue también política. Como ya se ha dicho con anterioridad, Cameron dimitió el 13 de julio de 2016 como consecuencia del inesperado resultado del referéndum de 2016. Su sucesora, Theresa May, también dimitió el 24 de julio de 2019 como consecuencia del rechazo de su propuesta de Acuerdo de retirada por parte del Parlamento británico en tres ocasiones. Y, posteriormente, Boris Johnson, sucesor de la precedente primera ministra Theresa May, también se encontró con la oposición del Parlamento británico, que se negó a aceptar el Brexit duro que él proponía, logrando conseguir la salida del Reino Unido de la UE al precio que fuera. El primer ministro negoció con el Consejo Europeo la modificación del Acuerdo consensuado con la anterior primera ministra en lo relativo al *backstop* irlandés, ante lo que la Unión aceptó puesto que la propuesta coincidía con lo propuesto originariamente por Michel Barnier, jefe de la Comisión negociadora del Acuerdo de Retirada. Sin embargo, el Parlamento británico rechazó la tramitación urgente de la propuesta dada, obligando al primer ministro a solicitar una nueva prórroga, lo que dio lugar a la celebración de elecciones generales el 12 de diciembre de 2019. En las mismas, Johnson consiguió la mayoría en el legislativo (ganando el Partido Conservador con un 43,6% de los votos), lo que le permitía seguir adelante con el plan de abandonar de forma definitiva la UE¹⁰⁸.

¹⁰⁵ “John Bercow denies Boris Johnson second vote on Brexit deal” disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/21/john-bercow-denies-boris-johnson-second-vote-on-Brexit-deal>. Consultada por última vez el 20 de abril de 2021.

¹⁰⁶ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., pp. 310-311.

¹⁰⁷ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 311.

¹⁰⁸ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 311.

Tras la sucesión de numerosas rondas de negociación y prórrogas acaecidas acerca del Acuerdo de Retirada, finalmente, el 23 de enero de 2020, el Parlamento británico aprueba el Acuerdo de Retirada y la *European Union (Withdrawal Agreement) Act 2020*. Al día siguiente, tuvo lugar la firma del mismo por parte del primer ministro Boris Johnson en Londres. El Gobierno británico procedió al depósito del instrumento de ratificación el 29 de enero, día en el que también se produce la aprobación del Acuerdo por parte del Parlamento Europeo. Un día más tarde, el Consejo Europeo lo ratificaba. Se lleva a cabo la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea L 29, de 31 de enero de 2020, y entra en vigor al día siguiente, el día 1 de febrero de 2020¹⁰⁹. La entrada en vigor del Acuerdo marca el fin del plazo establecido en el artículo 50 TUE, así como el inicio de un período de transición que duraría hasta el 31 de diciembre de 2020¹¹⁰.

El Reino Unido dejó de ser miembro de la UE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica el día 1 de febrero de 2020. No obstante, el Acuerdo mantiene el *statu quo* anterior hasta el 31 de diciembre de 2020, por lo que la solución que llegó a ser convenida fue la aplicación del Derecho de la Unión al y en el Reino Unido, de modo que, hasta la fecha citada, al Reino Unido se le consideraba como un Estado miembro más¹¹¹.

El citado acuerdo contiene 185 artículos estructurados en seis partes principales: disposiciones comunes, derechos de los ciudadanos, disposiciones sobre la separación, transición, disposiciones financieras y disposiciones institucionales y finales. A lo anterior, hay que sumar tres protocolos, que abordan tres situaciones particulares: la relación entre Irlanda e Irlanda del Norte, las zonas de soberanía británica en Chipre y Gibraltar; y nueve anexos¹¹².

V. CONSECUENCIAS DEL BREXIT

a) Durante el período transitorio

El Acuerdo de Retirada regula en la Cuarta Parte del mismo el período transitorio durante el cual el Reino Unido siguió siendo considerado y tratado como un Estado miembro de la Unión. Dicho período transitorio comenzaba con la entrada en vigor del Acuerdo de Retirada y terminaba el 31 de diciembre de 2020¹¹³.

¹⁰⁹ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 312.

¹¹⁰ “Brexit”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>, op. cit.

¹¹¹ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 312.

¹¹² Vid. R. ARENAS GARCÍA, “Las claves del Brexit”, *Ataraxia*, 1 de diciembre de 2018 (<https://ataraxiamagazine.com/2018/12/01/las-claves-del-Brexit/>).

¹¹³ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 318.

Durante dicho período transitorio, el Derecho de la Unión se aplicaba al y en el Reino Unido en casi toda su extensión. Así, el artículo 127.3 del Acuerdo de Retirada especifica al respecto que el ordenamiento comunitario debía interpretarse y aplicarse al Reino Unido “...conforme a los mismos métodos y principios generales que los aplicables dentro de la Unión”. Además, las instituciones, órganos y organismos de la Unión mantuvieron sus competencias en lo relativo al Reino Unido y las personas residentes en el mismo en lo referente a la interpretación, supervisión y ejecución de las normas comunitarias y del Acuerdo de Retirada considerado en sí mismo. A estos efectos, el Tribunal de Justicia seguía siendo autoridad competente para su interpretación. Por otro lado, el Acuerdo de Retirada hacía dos menciones particulares: 1) la primacía del Acuerdo de Retirada, que daba lugar a su prevalencia en caso de conflicto con normas europeas; y, 2) el establecimiento de algunas excepciones en lo relativo a la eficacia del Derecho comunitario, excluyendo su aplicación, tal es el caso de la no aplicación al Reino Unido del derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo y en las municipales¹¹⁴.

Como ya se adelantaba en el anterior epígrafe, el Reino Unido queda equiparado a los Estados miembros de la UE durante el periodo transitorio, por lo que durante dicho lapso temporal se puede considerar que son veintiocho. A estos efectos: “Salvo disposición en contrario del presente Acuerdo, durante el período transitorio se entenderá que toda referencia a los Estados miembros en el Derecho de la Unión aplicable en virtud del apartado 1, inclusive en lo que respecta a su ejecución y aplicación por los Estados miembros, incluye al Reino Unido” (artículo 127.6 del Acuerdo). Frente a lo cual los artículos posteriores establecen ciertas salvaguardas institucionales, como no permitirle presentar iniciativas legislativas para el futuro o que participe en la decisión sobre el rumbo que seguiría posteriormente la Unión. Asimismo, en lo relativo a la acción exterior de la UE, si bien se dispone que el Reino Unido estará vinculado por cada uno de los acuerdos y tratados internacionales que celebre la Unión durante el periodo transitorio, también se le permite la firma de convenios y tratados en materias que formen parte de las competencias de la UE durante el mismo tiempo, siempre que dichas normas entraran en vigor tras la finalización del periodo transitorio, salvo que el Consejo de la Unión Europea hubiera dado su consentimiento a que lo hicieran durante el mismo. Hay que señalar, a este respecto, la existencia de normas especiales para las relaciones con Irlanda, Chipre y España, con los que se permitía a Reino Unido la celebración de acuerdos en

¹¹⁴ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 318.

ámbitos que fueran competencia de la Unión, en tanto que pudieran ser necesarios, o al menos beneficiosos, para el buen funcionamiento de los Protocolos que formaban parte del Acuerdo¹¹⁵.

Además, en el acuerdo se establecen algunas previsiones específicas sobre las posibilidades de pesca. Dicha atención se entiende considerando que la política en dicha materia corresponde al Consejo. De este modo, el 43.3 TFUE le otorga competencia para adoptar "... las medidas relativas a la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como a la fijación y el reparto de las posibilidades de pesca". A este respecto, podría continuar haciéndolo, si bien debería consultar al Reino Unido en lo referente a la fijación de las posibilidades de pesca que estuvieran relacionadas con el Reino Unido durante el periodo de transición¹¹⁶.

b) Tras el período transitorio

El Brexit va a tener relevantes y graves repercusiones para los protagonistas implicados en el proceso de retirada: el Reino Unido, la Unión Europea y los Estados miembros. Asimismo, influirá en terceros países, puesto que va dar lugar a la consecución de nuevas alianzas, oportunidades y desencuentros. Ejemplo de ello podría ser la posibilidad de que se establezca un acuerdo de libre comercio entre el Reino Unido y Estados Unidos en la guerra económica que este último libra con China. El futuro va a quedar marcado por el carácter que tomen el pacto o pactos que regulen los lazos venideros entre el Reino Unido y la Unión Europea¹¹⁷.

A este respecto, es preciso señalar y tratar la existencia del Acuerdo de Comercio y Cooperación (en adelante, ACC) entre la UE y el Reino Unido que es un acuerdo de asociación conforme a lo establecido en el artículo 217 del Tratado de Funcionamiento de la UE¹¹⁸. Este es un acuerdo de derecho internacional, no susceptible de ser invocado en el derecho interno y diferente del Acuerdo de Retirada. Éste consta de un total de siete apartados: (1) *provisiones comunes e institucionales*; (2) *régimen de comercio de bienes y servicios*; (3) *aplicación legal y cooperación judicial en aspectos penales*; (4) *cooperación temática (sanidad y ciberseguridad)*; (5) *participación en programas de la Unión*; (6) *solución de diferencias y provisiones horizontales*; y (7) *provisiones finales*¹¹⁹.

¹¹⁵ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., pp. 318-319.

¹¹⁶ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 319.

¹¹⁷ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 324.

¹¹⁸ Feás, E., & Anchuelo, Á. (2021). Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido. *Análisis del Real Instituto Elcano*, 5.

¹¹⁹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

A ello se suman 50 anexos con cuestiones específicas tales como reglas de origen, pesca, normativa de productos químicos, medicamentos, etc... que buscan llevar a cabo una reducción del nivel de integración económica entre el Reino Unido y la UE¹²⁰.

El Tratado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 218 del TFUE, requiere aprobación por parte del Parlamento Europeo, pero se prevé su aplicación provisional mientras ésta se tramita. A diferencia de lo que ocurre con el Acuerdo de Retirada, que no contempla expiración alguna salvo para el Protocolo de Irlanda (y sólo sujeto a determinadas circunstancias), este acuerdo puede ser objeto de cancelación por cualquiera de las partes con el requisito de preaviso de un año¹²¹.

Pese a que en el presente apartado vamos a describir las consecuencias del Brexit, como afirma Gamble (2018), van a pasar muchos años hasta que se logre comprender las implicaciones y efectos del Brexit¹²².

i) Consecuencias específicas para la Unión Europea

La Unión Europea, como consecuencia de la salida del Reino Unido de la misma, pierde la sexta economía del mundo, la que constituye un mercado de más de setenta y cinco millones de habitantes, que ha dado lugar a una alta rentabilidad para la industria del automóvil comunitaria y para los sectores económicos de la energía, la alimentación y bebidas, los químicos, la farmacéutica y la agricultura. En segundo lugar, es preciso destacar que, en términos generales, el Reino Unido ha sido muy respetuoso con el Derecho comunitario, llegándose a situar en la banda alta lista de los Estados miembros en cuanto al cumplimiento del mismo. En tercer lugar, el Reino Unido es un país con una larga tradición democrática, lo que debe ser valorado en tanto que en los últimos tiempos la Comisión Europea está tomando ciertas medidas ante Estados miembros que no respetan los valores intrínsecos a la UE. En cuarto lugar, debe reseñarse que es una potencia nuclear y militar, y como tal miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Además, y por último, se trata de un actor relevante a nivel internacional, si bien dicha relevancia se encuentra estrechamente vinculada a su condición de Estado miembro, al menos desde hace algún tiempo¹²³.

¹²⁰ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹²¹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹²² Gamble, A. (2018). Taking Back Control: The Political Implications of Brexit. *Journal of European Public Policy*, 25(8), 1215-1232.

¹²³ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 324.

No obstante lo anterior, la pertenencia del Reino Unido a la UE también ha presentado “sombras” en el camino. Ha sido un socio que se podría categorizar como “incómodo”, que ha cuestionado una gran cantidad de medidas y se ha opuesto a la mayor integración política y social pretendida por la Unión¹²⁴. Tal y como se puede observar a lo largo del presente Estudio, el Reino Unido ha concebido la Unión como a una mera asociación económica, sin interesarle el progreso conjunto en otros ámbitos. Además, pese a constituir una potencia mundial en este terreno, o con causa en ello, se ha resistido al establecimiento de una política europea de seguridad y defensa¹²⁵. De dicha posición tomada por el Reino Unido, otros Estados miembros se han beneficiado, dejando que fuera quien tomara iniciativas de carácter obstaculizador, pero *apoyándolo entre bastidores*¹²⁶.

ii) Consecuencias específicas para el Reino Unido

En primer lugar, tal y como solicitaban los *Brexiters* y pretendía la administración de Johnson, el Reino Unido recupera su independencia para fijar la política comercial y exterior, finaliza su contribución a los presupuestos de la UE y deja de encontrarse sometido al poder del legislador y la justicia comunitarios. Asimismo, goza de libertad para determinar su política inmigratoria, así como para regular tanto las importaciones como las exportaciones de productos y servicios y para llegar a acuerdos con países terceros. El descenso del tráfico económicos con los Estados miembros de la Unión consecuencia de la salida puede verse, de esta forma, compensado con el aumento de los intercambios comerciales con otros países¹²⁷.

De acuerdo con los análisis económicos realizados, éstos evidencian, como regla general, que el Brexit será perjudicial. Ello se ampara en que: la salida en sí misma comporta la aparición de barreras al comercio, con lo que los intercambios comerciales con la UE, quien ha sido su principal socio económico durante mucho tiempo, se verán reducidos. Por otra parte, se agravará el acceso de los ciudadanos y empresas británicos al mercado único, dejando así de disfrutar de las libertades de circulación de personas, de mercancías, de capitales y de la libre prestación de servicios en el área comunitaria. Lo anterior no significa que no vayan a poder acceder a él, sino que, como es obvio, se les aplicará el

¹²⁴ Bar Cendón, A. (2018). El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y fin de una relación atormentada. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 141. <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20906>

¹²⁵ Whitman, R. G. (2016). The uk and eu foreign, security and defence policy after Brexit: Integrated, associated or detached? *National Institute Economic Review*, 238, R43-R50. <https://doi.org/10.1177/002795011623800114>

¹²⁶ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 325.

¹²⁷ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 325.

régimen de los nacionales de terceros países, con lo que contarán con obstáculos a los que antes no tenían que hacer frente. Dichos obstáculos es más que probable que hagan disminuir el atractivo de Gran Bretaña como objetivo de inversiones estratégicas. Será preciso por ello que por parte del Reino Unido se lleve a cabo la búsqueda de nuevas estrategias para conseguir captar el interés de los inversores, como podría ser un descenso de los tipos impositivos, lo cual podría ser interesante para los inversores, generando además demanda de trabajo cualificado en el Reino Unido. No obstante, también puede suponer una reducción de los ingresos del Tesoro británico y dar lugar a complicaciones en las relaciones del Reino Unido con otros países, en tanto que pueden ver al Reino Unido como un pseudo paraíso fiscal y llegar a acusarle de deslealtad concurrencial. Por otro lado, hay que tener en cuenta algo que, si bien aún no se ha mencionado, no se debe menospreciar: el hecho de que Reino Unido dejará de beneficiarse de los acuerdos de libre comercio concertados por la UE con terceros países. Si bien puede pensarse que esta situación es muy negativa, de acuerdo con los medios de comunicación el Reino Unido ya ha negociado más de 20 tratados con una cincuentena de países. A pesar de ello, lo más probable es que se produzca una reducción del PIB británico ante la salida del Reino Unido de la UE¹²⁸.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la afectación negativa del Brexit no se dará únicamente en el ámbito de la economía británica, sino también en otros ámbitos. Así, en el marco de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada: aunque el Acuerdo de Comercio y Cooperación permite la colaboración en cierta medida en materia judicial y policial, dicha colaboración será menor que cuando el Reino Unido era un Estado miembro. Asimismo, la justicia británica ya no será tan atractiva en cuanto a su condición de foro para dirimir disputas en el ámbito empresarial, en tanto que las decisiones judiciales que emanen de sus órganos encontrarán una mayor dificultad para ser reconocidas y ejecutadas en los Estados miembros. A lo anterior se suma la pérdida de influencia que experimentará en la creación y regulación de normas a escala mundial, así como tampoco podrá influir en la elaboración, interpretación y aplicación del Derecho comunitario, si bien es posible que sus nacionales y empresas deban cumplir con sus preceptos si quieren exportar productos o prestar servicios en la Unión¹²⁹.

Entre las consecuencias del Brexit para el Reino Unido se encuentra la posibilidad de que se den conflictos de orden interno. Así, se podrían dar tres. El primero es institucional: se

¹²⁸ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., pp. 325-326.

¹²⁹ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., p. 326.

basa en que la salida de la UE ha generado fuertes tensiones entre el Gobierno británico y los Parlamentos británico, galés y escocés. Tal ha sido la magnitud del conflicto que hasta los tribunales británicos y comunitarios tuvieron que pronunciarse al respecto, llegando a considerarse por algunos autores como un “momento constituyente”. El segundo conflicto es el de la distribución de competencias entre las distintas naciones que conforman el Reino Unido. El ingreso en la organización internacional supone la consecución de un proceso de centralización, en tanto que los Estados miembros confieren competencias a la UE, lo que implica que el poder central de cada uno de los mismos se vea fortalecido al convertirse en el interlocutor directo con la Unión. En vista de lo anterior, el proceso de abandono de la Unión trae consigo el proceso inverso. Así, en el caso del Reino Unido, las competencias que son recuperadas han de ser distribuidas entre los cuatro países que lo conforman, lo que generará problemas en torno al criterio que se va a emplear para llevar a cabo dicha distribución, puesto que no existe norma específica al respecto, hay desequilibrios entre las cuatro naciones en lo relativo a la distribución de competencias y no existen mecanismos que permitan canalizar las relaciones intergubernamentales. A este respecto, es preciso señalar que Inglaterra, siendo el país más grande, con más población y más riqueza del Reino Unido, no ha participado en el proceso de “devolución” de competencias¹³⁰.

Por último, en el marco de los conflictos de orden interno originados por el Reino Unido, el tercer conflicto sería el aumento de la tensión entre las naciones que conforman el Reino Unido, que podría acabar en una ruptura. A este respecto, cabe recordar que en Escocia se celebró un referéndum sobre su independencia del Reino Unido en 2014. El hecho de que ganara el “no” se debió en gran parte a la pertenencia del Reino Unido a la UE. Sin embargo, el Brexit puede hacer que el resultado en un próximo referéndum sobre su independencia fuera “sí”. En 2019, el Gobierno escocés presentó un documento en el que lanzaba la propuesta de celebración de un nuevo referéndum sobre su independencia, en el que alegaba su base democrática, así como la voluntad de alcanzar un acuerdo con el Gobierno británico, y presentaba las reformas legislativas necesarias para la celebración del mismo. En esta propuesta se percibe un tono más ambicioso que en la propuesta presentada en 2014, puesto que en esta última se declara que Escocia goza del derecho a la autodeterminación y solicita, además, una delegación de competencias a fin de que su gobierno pueda llevar a cabo la proposición de referéndums cuando lo estime oportuno. Al respecto, el Ejecutivo británico ha mostrado reticencias, y es preciso que

¹³⁰ Górriz López, C., *Brexit: Pasado, presente y futuro*, op. cit., pp. 326-327.

exista acuerdo entre ambos para poder llevar a cabo el referéndum sobre la independencia de Escocia, en tanto que el Parlamento escocés no cuenta con la competencia necesaria para aprobar una norma que permita la consulta procedente (en tanto que se trata de una materia reservada de acuerdo con *The Scotland Act (1998)*). Otro foco de tensión a este respecto lo constituye Irlanda del Norte, que también tiene el derecho de autodeterminación, tal y como se dispone en la *Northern Ireland Act de 1998*, que codificó los llamados Acuerdos de Viernes Santo. De esta manera, se encuentra establecido que Irlanda del Norte forma parte del Reino Unido en tanto que la mayoría de la población no decida separarse del mismo para unirse a la República de Irlanda, en virtud de lo cual el Secretario de Estado debe convocar un referéndum para la independencia si pareciera que la mayoría de ciudadanos estuvieran a favor de separarse¹³¹.

iii) El conflicto irlandés

Desde finales de marzo de 2021 han tenido lugar disturbios fundamentalmente en áreas lealistas de algunos pueblos y ciudades de Irlanda del Norte. De acuerdo con el periódico BBC NEWS, la violencia callejera ha sido protagonizada, en general, por grupos de unionistas leales a la corona británica¹³².

Se ha llegado al choque de bloques sectarios en las que son denominadas como “líneas de paz” que sirven de separación entre comunidades protestantes lealistas, que fundamentalmente defienden que Irlanda del Norte siga siendo parte de Reino Unido, de las que son predominantemente católicas unionistas, que pretenden que se convierta en un territorio independiente o se una a su vecina Irlanda¹³³.

En estas protestas, aunque no termina de haber indicios de que se encuentren orquestadas por un grupo organizado, la violencia se ha concentrado en aquellas áreas vinculadas a paramilitares lealistas. Cada vez hay mas evidencias de que figuras de alto rango pertenecientes a organizaciones tales como la Asociación de Defensa de Ulster y la llamada Fuerza Voluntaria del Ulster han permitido que se sigan produciendo los disturbios¹³⁴.

¹³¹ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., pp. 327-328.

¹³² Irlanda del Norte: A qué se debe el estallido de violencia que revive fantasmas del pasado. (2021, abril 9). BBC News Mundo. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56685116>, (consultada el 8 de mayo de 2021).

¹³³ Irlanda del Norte: A qué se debe el estallido de violencia que revive fantasmas del pasado. BBC News Mundo, op. cit.

¹³⁴ Irlanda del Norte: A qué se debe el estallido de violencia que revive fantasmas del pasado. BBC News Mundo, op. cit.

La vinculación existente entre estos disturbios y el Brexit radica en las tensiones acumuladas por la frontera del mar de Irlanda que ha sido impuesta como consecuencia de la aplicación del acuerdo del Brexit entre Reino Unido y la Unión Europea. En particular, la imposición de una nueva frontera comercial, que pretendía evitar el establecimiento de una frontera física en la isla de Irlanda. De esta forma, no habrá controles en la frontera irlandesa, en tanto que las reglas de aduanas de la UE sí se aplicarán, de este modo, en los puertos de Irlanda del Norte¹³⁵.

Ante ello, los unionistas alegan que el Protocolo de Irlanda del Norte daña el comercio y supone una amenaza para el lugar que ocupa ésta en el seno del Reino Unido. Además, en marzo, tuvo lugar el anuncio del Consejo de Comunidades Lealistas de que retirarían temporalmente su respaldo al Acuerdo de Viernes Santo como consecuencia de las inquietudes originadas respecto al protocolo del Brexit. Dicho Consejo pidió a Boris Johnson que hiciera lo mismo, aclarando que se sigue respetando la tregua pese a todo¹³⁶. En medio de esta situación, Arlene Foster, la líder del Partido Unionista Democrático (en adelante DUP, sus siglas en inglés) y ministra principal de Irlanda del Norte ha procedido a anunciar su dimisión para el día 28 de mayo, día en que soltará la formación, ante la inminente rebelión interna que ya la había acorralado. A finales de junio tendrá lugar su abandono del Gobierno de Irlanda del Norte. De esta manera, Foster va a ser la damnificada de los errores históricos del unionismo. Dicho Partido Unionista Democrático acabó favoreciendo la derrota de Theresa May, por medio del rechazo de sus intentos de moderar el impacto del Brexit en Irlanda del Norte. El partido apostó por el primer ministro Boris Johnson, al cual no le supuso ningún problema acabar desvinculando a esa porción del país de la locomotora británica y dejar que aquélla se quedara dentro del territorio aduanero y del Mercado Interior de la UE¹³⁷.

La violencia instaurada en las calles de Belfast o Derry denota la sensación de haber sido traicionados en el asunto del Brexit. La ministra ha acabado tirando la toalla con el fin de evitar la derrota ante una cercana moción de censura que habría sido impulsada por sus propios diputados. En su discurso de dimisión, ha primado un tono de dignidad e inclusión, el cual siempre fue reclamado por sus contrincantes. Así, Foster manifestaba:

¹³⁵ Irlanda del Norte: A qué se debe el estallido de violencia que revive fantasmas del pasado. BBC News Mundo, op. cit.

¹³⁶ Irlanda del Norte: A qué se debe el estallido de violencia que revive fantasmas del pasado. BBC News Mundo, op. cit.

¹³⁷ De Miguel, R. (2021, abril 28). La ministra principal de Irlanda del Norte, Arlene Foster, dimite por la tensión del Brexit. El País. <https://elpais.com/internacional/2021-04-28/la-ministra-principal-de-irlanda-del-norte-arlene-foster-dimite-por-la-tension-del-brexit.html> (consultada por última vez el 9 de mayo de 2021).

“Hay personas en Irlanda del Norte que se sienten británicos, otros se sienten irlandeses, y otros sencillamente norirlandeses. Los hay que se consideran una mezcla de las tres identidades, y algunos son ciudadanos nuevos y emergentes. Debemos aprender a ser generosos los unos con los otros, vivir juntos y compartir este maravilloso país”¹³⁸.

Como ya se ha aducido anteriormente, el DUP contribuyó con sus votos a acabar rechazando el acuerdo de retirada propuesto por Theresa May, a partir de las negociaciones con la UE, por el que la totalidad del territorio del Reino Unido habría continuado en el espacio aduanero de la UE durante un largo período de transición. Con ello, lo que se pretendía era que el país no se fragmentara. No obstante, los unionistas acabaron apostando por lo que les ofrecería Johnson, lo cual, para su sorpresa, fue dejar a Irlanda del Norte en el Mercado Interior comunitario y llevar a cabo la creación, de hecho, de una frontera en el mar de Irlanda¹³⁹.

Dicha frontera, como ya se ha tratado anteriormente, ha sido el principal motivo del malestar y la rabia originados en las fuerzas paramilitares unionistas, que siguen trabajando en Irlanda del Norte, y que terminaron provocando, a través de la incitación de sus jóvenes seguidores, una violencia de carácter sectario en las calles de Belfast y Derry que ha alcanzado niveles como los que no se recordaban desde hacía mucho tiempo¹⁴⁰.

Foster, durante las semanas anteriores al estallido de los disturbios, aireó la traición de Johnson sin pensarlo, y se ha convertido ahora en el sacrificio más que necesario de un partido que necesita reinventarse¹⁴¹.

iv) Implicaciones económicas del Brexit

Es preciso señalar, en primer lugar, la importancia que ha tenido la Unión Europea como socio comercial de Reino Unido en las últimas décadas, que hacen de la importancia de este mercado para el Reino Unido algo significativo e invaluable¹⁴². Así, sus exportaciones e importaciones en relación con el Producto Interior Bruto (PIB en

¹³⁸ De Miguel, R. La ministra principal de Irlanda del Norte, Arlene Foster, dimite por la tensión del Brexit. El País, op. cit.

¹³⁹ De Miguel, R. La ministra principal de Irlanda del Norte, Arlene Foster, dimite por la tensión del Brexit. El País, op. cit.

¹⁴⁰ De Miguel, R. La ministra principal de Irlanda del Norte, Arlene Foster, dimite por la tensión del Brexit. El País, op. cit.

¹⁴¹ De Miguel, R. La ministra principal de Irlanda del Norte, Arlene Foster, dimite por la tensión del Brexit. El País, op. cit.

¹⁴² Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M. (2020). Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea. *Apuntes del Cenes*, 39(70), p. 32 <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n70.2020.10824>

adelante) han sido del 0,57, mientras que con Estados Unidos han sido sólo del 0,28¹⁴³. Además, tomando en consideración las exportaciones, la Unión Europea ha sido el destinatario del 44% de los bienes y servicios producidos en el Reino Unido, y las importaciones de la Unión Europea han constituido un 53% del total. Es por ello que el intercambio económico y la integración comercial del Reino Unido frente a la Unión de cara al futuro ha sido objeto de estudio por parte de analistas y expertos¹⁴⁴.

Dentro del ámbito económico, y teniendo en cuenta cuáles fueron los efectos producidos tras el referéndum de 2016, los principales impactos inmediatos del Brexit para el Reino Unido son: el aumento gradual de la inflación, unido a la desaceleración de la producción en el país, una depreciación de la moneda frente al dólar y una bajada en el aumento porcentual de los salarios¹⁴⁵. Efectos, los cuales, se verán modificados o agudizados en función a lo establecido en las negociaciones para su salida¹⁴⁶.

Brakman et al. (2018) ha determinado que uno de los posibles efectos del Brexit sea la conclusión de un acuerdo comercial bilateral con Estados Unidos. El mismo podría dar lugar a un aumento de la exportación de valor agregado entre ambos países (que se situaría entre un 2% y un 4%), y con ello se lograría una compensación ligera del impacto sufrido por el Brexit¹⁴⁷. Por otro lado, Colantone y Stanig (2018) consideran que es posible que el Reino Unido lleve a cabo la confección y conclusión de un trato comercial con China. Dicho acuerdo podría tener efectos similares a los comentados para el caso del acuerdo británico-estadounidense, pero, en este último, la compensación de pérdidas por la retirada de la Unión sería inferior¹⁴⁸.

Otros impactos económicos posibles como consecuencia del Brexit son: el abandono de las relaciones y el intercambio mercantil de algunas empresas con el Reino Unido, como por ejemplo del sector pesquero; así como afectaciones a sectores económicos específicos tales como: el turismo, el precio del petróleo, la cadena de suministro de las empresas, el sector agrícola y de seguridad alimentaria, energía, entre otros¹⁴⁹.

¹⁴³ Sampson, T. (2017). Brexit: The Economics of International Disintegration. *The Journal of Economic Perspectives*, 31(4), 163-184. <https://doi.org/10.1257/jep.31.4.163>

¹⁴⁴ Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M., Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea, op. cit., p. 32.

¹⁴⁵ Sampson, T., Brexit: The Economics of International Disintegration, op. cit.

¹⁴⁶ Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M., Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea, op. cit., p. 32.

¹⁴⁷ Brakman, S., Garretsen, H. & Kohl, T. (2018). Consequences of Brexit and Options for a 'Global Britain'. *Regional Science*, 97(1), 55-72. <https://doi.org/10.1111/pirs.12343>

¹⁴⁸ Colantone, I. & Stanig, P. (2018). Global Competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112(2), 201-218. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>

¹⁴⁹ Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M., Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea, op. cit., p. 33.

A lo anterior, se suman aquellos efectos relacionados con el mundo laboral, que afectan a los trabajadores: libre circulación y residencia de los trabajadores de ambas partes en el proceso de retirada, dificultad en la coordinación organizada del sistema de seguridad social de los trabajadores, la pérdida de puestos de trabajo en el Reino Unido, la afectación de derechos laborales en general y de la participación sindical en Reino Unido, así como otros¹⁵⁰.

v) Comercio de bienes

El ACC concede libre comercio sin aranceles ni cuotas para todos los productos, pero hay que considerar que, cuando en un acuerdo de libre comercio se trata el acceso “sin aranceles”, realmente se refiere a acceso sin aranceles de los bienes considerados como originarios de alguna de las partes de acuerdo con las reglas de origen que se establecen en el acuerdo. Lo anterior significa que, por defecto, un bien procedente del Reino Unido y destinado a Europa estará sujeto a aranceles a excepción del caso en el que cumpla con las mencionadas reglas de origen¹⁵¹.

El acuerdo establece una gran cantidad de reglas de origen por productos, siendo generoso en la inclusión de materias primas procesadas no originarias en la calificación de un producto como “de origen británico”, al tiempo que permite que las empresas autocertifiquen el origen, pero, no obstante lo anterior, el cumplimiento de las reglas va a ser una tarea complicada para algunos sectores determinados, donde los requisitos son bastante más exigentes. Tal es el caso de los automóviles eléctricos producidos en el Reino Unido y exportados a la UE, que no podrán beneficiarse de la correspondiente exención arancelaria si el 45% de su valor añadido no es europeo o británico y si su batería no es íntegramente europea o británica. Es decir, un coche eléctrico británico con batería china se encuentra, en consecuencia, sujeto a aranceles. En base a lo explicado anteriormente, la demostración preceptiva del origen de cada envío se va a convertir en una auténtica pesadilla burocrática¹⁵².

Así, en los primeros días del Brexit, el problema descrito de las reglas de origen se puso de manifiesto a raíz de la comprobación llevada a cabo por muchos distribuidores británicos por que una importación de China en su reexportación a la Unión se encuentra

¹⁵⁰ Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M., Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea, op. cit., p. 33.

¹⁵¹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁵² Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

sujeta a doble arancel, el británico de entrada y posteriormente, el de entrada en la UE, en tanto que la reexportación directa sin transformación mantendría el origen chino del producto en cuestión y le excluiría de la preferencia arancelaria establecida en el acuerdo. Los distribuidores británicos han comprobado, de esta forma, las ventajas en sus cuentas de resultados que tendría haber aceptado la unión aduanera propuesta por Theresa May, y, con el fin de evitar ese doble coste aduanero, deberán buscar alternativas tales como el régimen de tránsito o el de depósito aduanero, o el desplazamiento de su centro de distribución al continente europeo¹⁵³.

No obstante lo anterior, no hay que minimizar la relevancia de la supresión de aranceles en sectores muy relevantes para el comercio bilateral, tales como el agroalimentario o el del automóvil que, de no ser por dicha supresión, habrían sufrido elevados aranceles. A pesar de ello, es inevitable que el flujo comercial cambie, de hecho, no tendrá nada que ver con la situación existente anteriormente. Así, el comercio de productos agroalimentarios va a quedar sujeto a la obtención y verificación de certificados sanitarios, los cuales antes eran innecesarios, incluso a inspecciones. En cuanto a los bienes industriales, deberán tener las insignias “CE” que garantice el cumplimiento por parte de los mismos de los requisitos técnicos (teniendo que constar de tres marcados: uno para el Reino Unido, otro para los productos que se destinen a Irlanda del Norte y otro para los destinados a la CE). Productos como los químicos o farmacéuticos requerirán de un nuevo registro y su aprobación será mucho más complicada. Además, en lo relativo al IVA y los impuestos especiales, éstos se adeudarán en cada importación, y no en las declaraciones realizadas de manera periódica en el caso de las operaciones intracomunitarias¹⁵⁴.

Si bien en productos muy diferenciados o de alta calidad estas trabas se considerarán como un mal necesario, en el caso de productos fácilmente sustituibles una gran cantidad de importadores europeos reemplazarán a sus proveedores británicos por otros del mercado único que puedan agilizar la distribución sin ningún tipo de papeleo adicional. En consecuencia, se observa que el papeleo y las barreras no arancelarias son, en definitiva, un elemento muy importante de la competitividad de las empresas¹⁵⁵.

¹⁵³ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁵⁴ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁵⁵ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

En cuanto a facilidades destacables del ACC, se puede hablar de los programas de reconocimiento mutuo de operadores comerciales de confianza, que facilitan en gran medida el tránsito aduanero, así como el uso de referencias comunes a nivel internacional en especificaciones técnicas y, por otro lado, las facilidades específicas en productos como el vino, los orgánicos, automóviles, químicos y farmacéuticos¹⁵⁶.

vi) La pesca

El sector pesquero ha tenido un gran protagonismo en las negociaciones del ACC. Sin embargo, se trata de un sector que tiene un peso económico muy limitado para las partes implicadas en el acuerdo (representando tan sólo alrededor del 0,1% del PIB). No obstante, la importancia que se le ha dado se encuentra relacionada con el valor simbólico que presenta la soberanía sobre las aguas para una antigua potencia naval¹⁵⁷.

Lo acordado finalmente ha sido que, durante los próximos cinco años y medio, los barcos comunitarios sigan manteniendo su acceso a las aguas del Reino Unido, disminuyendo progresivamente el valor de sus capturas hasta ceder el total del 25%. Dichas cesiones se concentran fundamentalmente en las especies que no afectan a la pesca de bajura, tratando de minimizar el impacto que va a tener el acuerdo sobre las comunidades pesqueras¹⁵⁸.

Cuando termine el período de ajuste acordado, se llevarán a cabo nuevas negociaciones al respecto, que serán anuales (al menos en principio). La UE ha contemplado alternativas ante la posibilidad de que el acceso a las aguas británicas se viera reducida, tales como la posibilidad de imponer aranceles a los productos pesqueros o a otros bienes, o la toma de represalias en otras partes del acuerdo. Es relevante señalar que la renegociación del acceso británico al mercado energético europeo, curiosamente, coincide con la renegociación de éste. Por otro lado, hay que tener en cuenta que existe la posibilidad de finalización unilateral del acuerdo pesquero, y que cada año será preciso renegociar el nivel total de capturas en base a criterios científicos. Con este acuerdo, la UE ha asegurado cierta estabilidad durante unos años, dando señales al Reino Unido del alto coste en el que puede incurrir si intenta empeorar el nuevo *statu quo* alcanzado¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁵⁷ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁵⁸ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁵⁹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

vii) La gobernanza

El diseño institucional de la gobernanza en el ACC es ciertamente complejo, constando con un Consejo de Asociación conjunto en la cúspide, que recibirá el apoyo de una treintena de comités especializados y grupos de trabajo técnicos. La fórmula clave para desbloquear las negociaciones ha sido: el reconocimiento del derecho británico a divergir, al tiempo que la UE se reserva una gran variedad de instrumentos para la toma de medidas en caso de que ello se produzca, lo que puede hacer las divergencias muy costosas. Las cautelas tomadas se han visto incrementadas a raíz de la actitud manifestada por el Reino Unido, que se caracterizaba por hacer dudar sobre el cumplimiento de lo acordado en el Acuerdo de Retirada y, generaba así, una gran desconfianza por parte de la UE¹⁶⁰.

En el marco de la gobernanza, el Reino Unido se ha librado de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE), lo cual constituía uno de sus objetivos principales. La necesidad de un órgano destinado a la solución de disputas es lo que ha originado la creación del Consejo de Asociación conjunto. El procedimiento general comenzaría por una consulta al citado Consejo; si la solución no se alcanzase en el mismo por mutuo acuerdo, la disputa se sometería a un arbitraje externo cuyo laudo sería de obligado cumplimiento; y, por último, si se diera el incumplimiento del arbitraje, la parte perjudicada se vería legitimada a tomar represalias¹⁶¹.

La preocupación más relevante de la UE-27 es la posibilidad de que se establezcan medidas desreguladoras británicas que favorezcan una ventaja competitiva injusta. Por ello, en caso de que se produzcan incumplimientos relacionados con las ayudas de Estado, así como con las normas laborales y las medioambientales, las represalias se agilizarán pudiendo imponerse medidas correctoras en caso de que fracase el primer intento de solución del problema en consenso, de modo que sólo posteriormente se sometería el conflicto a arbitraje¹⁶².

En lo relativo a la gobernanza del acuerdo, existen otros mecanismos tales como el mecanismo genérico de reequilibrio (que posibilita la adopción de medidas de carácter correctivo, para su posterior arbitraje, en caso de llegar a observarse impactos significativos en los flujos comerciales o de inversión), la revisión del acuerdo comercial

¹⁶⁰ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶¹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶² Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

en cinco años y la posibilidad de que cualquier parte lo de por finalizado unilateralmente (caso de utilizarse dejaría de estar vigente 12 meses después de la finalización)¹⁶³.

viii) “Level playing field”

En el ACC se ha establecido el término “level playing field”, que se refiere a “terreno de juego equilibrado”, y ello fue una de las condiciones impuestas por la UE para la existencia de un acuerdo. No implica que el Reino Unido se encuentre obligado a mantener la misma normativa que la UE, sino que debe mantener, al menos, un nivel similar de exigencia, y adaptarlo en función de los cambios dados en la regulación¹⁶⁴.

Lo acordado finalmente supone que en caso de que el Reino Unido diverja en su regulación medioambiental, laboral o de ayudas de Estado y la UE interprete que introduce elementos de competencia desleal, procederá a entablar negociaciones bilaterales solucionarlo y, en caso de no llegar a acuerdo alguno, se pondría en marcha un arbitraje que podría dar lugar a compensaciones arancelarias (llegando incluso a la posibilidad de exigencia de devolución de las ayudas otorgadas por el Estado injustificadamente percibidas por las empresas británicas)¹⁶⁵.

En materia fiscal, la UE ha aceptado que el nivel normativo sea definido por terceros, en el ámbito de la OCDE y su iniciativa BEPS con el fin de evitar la erosión de bases imponibles y el desplazamiento de beneficios a jurisdicciones más favorables. A pesar de las amenazas del Reino Unido de llegar a convertirse en un “Singapur en el Támesis” o de promover la creación de puertos francos (cuya existencia se pretende suprimir por servir de facilitadores de la evasión fiscal), en el ACC se ha excluido de manera expresa la cuestión fiscal del sistema de solución de diferencias¹⁶⁶.

ix) Los servicios y su regulación en el ACC

En el ACC se incluyen elementos de liberalización del comercio de servicios. Al respecto, el Reino Unido pretendía conseguir la liberalización del mercado de telecomunicaciones, de transporte por carretera y aéreo, así como de servicios financieros, sin embargo, la UE

¹⁶³ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶⁴ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶⁵ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶⁶ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

se ha mantenido firme en lo relativo a dichos servicios, evitando un troceamiento del mercado único que habría sentado un peligroso precedente¹⁶⁷.

En primer lugar, vamos a tratar el transporte por carretera y aéreo. En el transporte por carretera, el acuerdo permite la actividad bilateral (lo que constituye el transporte punto a punto), excluyendo la posibilidad de que las empresas británicas puedan realizar operaciones de cabotaje (lo que constituyen trayectos interiores en el territorio de la Unión), que sólo podrán llevarse a cabo de forma reducida y excepcional. Por otro lado, se han acordado disposiciones diversas relativas a condiciones de trabajo, seguridad vial y competencia leal. En el transporte aéreo, sólo se va a permitir el tráfico ilimitado de punto a punto entre aeropuertos de la UE y el Reino Unido, pero se ha desprovisto a las compañías aéreas británicas de la posibilidad de cabotaje. No obstante lo anterior, se permite considerar a las compañías como británicas cuando su capital esté compuesto de forma mayoritaria de acciones propiedad de británicos y europeos, siempre y cuando tuvieran licencia en fecha 31 de diciembre, con lo que no se concede a compañías de nueva creación. Pese a dicha concesión, no se flexibiliza la norma general consistente en que los trayectos intraeuropeos sólo puedan realizarse por aerolíneas que sean de propiedad y control efectivos europeos. Por otro lado, se ha concedido la posibilidad de que Estados miembros acuerden una quinta libertad bilateral con el Reino Unido para cargo exclusivamente extracomunitario. En relación con todo lo anterior, se ha acordado una promesa, la de la posibilidad de revisar cuando haya transcurrido el plazo de un año los requisitos de propiedad y control efectivos, con la posibilidad de cambiarlos¹⁶⁸.

Más allá del transporte, los proveedores de servicios del Reino Unido ya no podrán beneficiarse del enfoque de “país de origen” o del concepto del “pasaporte”, que proporcionaban el acceso automático al mercado único de la UE. A efectos de elementos de concesión, se ha establecido la garantía de que los proveedores de servicios o inversores no vayan a recibir un trato menos favorable, así como se ha acordado llevar a cabo la eliminación de barreras injustificadas al comercio digital (incluyendo a estos efectos la prohibición de los requisitos de localización de datos) y se ha llevado a cabo la apertura recíproca de los mercados de contratación pública¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶⁸ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁶⁹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

En lo relativo a los servicios financieros, éstos han quedado fuera del acuerdo, lo que implica para el Reino Unido un alto riesgo, dejando de esta forma en manos de la UE un poderoso instrumento de presión. En la nueva relación, las posibilidades se basarán en las decisiones de equivalencia que adopte la Unión Europea. Dichas equivalencias son concedidas por la UE de forma unilateral, por lo que puede revocarlas en cualquier momento siempre que lleve a cabo un preaviso de 30 días de antelación, y éstas no podrán cubrir actividades minoristas (tales como los depósitos o los préstamos bancarios). En ausencia de acuerdo alguno, las normas comunitarias facilitan que entidades de terceros países se instalen para operar desde dentro de la UE. Teniendo en cuenta lo anterior, las grandes entidades financieras británicas ya han relocalizado parte de sus activos y personal en el territorio europeo, aunque por el momento el proceso de relocalización no ha sido tan significativo como los analistas habían previsto¹⁷⁰.

En lo relativo al mercado energético, si bien el Reino Unido podrá seguir estando conectado y realizando intercambios con el mismo, lo hará como un país tercero, lo cual beneficia a la UE, que tiene un superávit en estos intercambios (llegando a suministrar al mercado británico un 12% del consumo de gas y hasta un 10% de su electricidad). Si bien las políticas energéticas de ambas partes serán ahora independientes, la futura cooperación se ha visto reforzada de forma especial, debido a su relación con la lucha por el cambio climático, por la que existe un alto compromiso. Se mantendrá por parte de El Reino Unido la fijación de un precio para las emisiones de carbono, contemplándose la posibilidad de que en el futuro se ligen el sistema insular al continental¹⁷¹.

x) Adiós a la libre circulación

Para los ciudadanos se ha establecido en el ACC la supresión bilateral de la necesidad de visado para llevar a cabo estancias turísticas no superiores a tres meses. A este respecto, el pasaporte será suficiente e imprescindible para este tipo de viajes. Para estancias superiores a 90 días dentro de un período de 180 se requerirán visados de residencia o de trabajo. La UE exige que el régimen de visados sea idéntico para todos los ciudadanos de la UE sin distinción en lo relativo al país del que procedan¹⁷².

¹⁷⁰ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷¹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷² Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

En lo relativo a la posibilidad de actividad de negocios sin visado, ésta se encuentra restringida a una lista muy reducida de actividades que se encuentran recogidas en el artículo 8 del anexo SERVIN-3, tales como *conferencias, seminarios de formación, investigaciones de mercado, ferias comerciales, guías turísticos, intérpretes o negociación de contratos*¹⁷³.

Por otro lado, si bien el Reino Unido pretendía que el reconocimiento de titulaciones universitarias y profesionales fuese automática o cuasi automática, tal y como funciona en el caso de los Estados miembros, la UE no estaba dispuesta a ello, si bien no se ha cerrado la posibilidad de que, más adelante se acuerde dicho reconocimiento mutuo¹⁷⁴.

Por último, es relevante señalar que no habrá reconocimiento automático de cualificaciones profesionales, de modo que médicos, enfermeros, dentistas, farmacéuticos, veterinarios, ingenieros o arquitectos deberán tener sus cualificaciones reconocidas en el Estado miembro o Estados miembros en los que quieran ejercer¹⁷⁵.

xi) Protección de datos y cooperación en seguridad

Los acuerdos alcanzados en la materia en el ACC permiten la cooperación en materia de policía y justicia, pero con un grado de intensidad inferior al anterior. Si bien seguirá llevándose a cabo el intercambio de información sobre huellas digitales, ADN, matrículas, antecedentes penales, etc... el Reino Unido ya no será miembro en las bases de datos europeas sobre dichos asuntos, por lo tanto, no podrá acceder a ellas sin restricciones y en tiempo real. Dichos intercambios de información se llevarán a cabo cuando una de las partes lo solicite, o realice su envío por iniciativa propia. Las relaciones con la Europol y Eurojust serán colaborativas pero desde fuera, y las órdenes de arresto y las extradiciones no serán tan automáticas¹⁷⁶.

Para que dicha colaboración sea operativa, es preciso el establecimiento de condiciones que garanticen la protección de datos personales. No obstante, el Reino Unido se ha negado a que el TJUE siga desempeñando su papel en la protección de dichos derechos, y tampoco garantiza la adhesión continuada a la Convención Europea de Derechos Humanos. En consecuencia, en caso de que se produjera el abandono de Reino Unido de

¹⁷³ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷⁴ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷⁵ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷⁶ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

la Convención Europea de Derechos Humanos, o si la Comisión europea dictaminara la insuficiencia en el nivel de protección de datos proporcionado por el Reino Unido, los acuerdos descritos anteriormente quedarían suspendidos¹⁷⁷.

En el marco de estos acuerdos, la lucha contra el crimen será probablemente menos efectiva. Además, en los mismos no se trata la readmisión de inmigrantes ilegales y menores no acompañados, que será más complicada en adelante¹⁷⁸.

xii) Participación en programas de la Unión

El ACC permite la continuación de la participación del Reino Unido en algunos de los más relevantes programas de la UE, siempre previo pago, lo cual favorece a la UE, como consecuencia del potencial de las universidades y centros de investigación británicos¹⁷⁹.

Los programas europeos en los que el Reino Unido seguirá participando son Horizon (el principal programa de investigación científica), Euratom (para investigación e intercambio de material nuclear), ITER (el esfuerzo internacional para investigar la fusión), Copernicus (estudio de la Tierra desde satélites) y SST (el sistema de rastreo de objetos espaciales artificiales para evitar colisiones) (Feás & Anchuelo, 2021)¹⁸⁰. No obstante, en otros programas de gran importancia, como el de intercambio estudiantil Erasmus, no seguirá participando¹⁸¹.

xiii) Implicaciones geopolíticas del Brexit

En este terreno, se describen diferentes posibles efectos por parte de los analistas que se han dedicado a su estudio. Así, los temas que han suscitado mayor interés son: la pérdida de ejércitos para la UE, el aumento de riesgos y amenazas terroristas, la pérdida del papel que tenía Reino Unido de portavoz frente a los Estados Unidos, la incertidumbre en lo relativo a los derechos de los ciudadanos con residencia en Reino Unido o las llamadas “familias Brexit” (que se refieren al conjunto de familias migrantes, bien de la UE dentro del Reino Unido, o bien, a las familias del Reino Unido que se encuentran en países de la

¹⁷⁷ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷⁸ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁷⁹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁸⁰ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

¹⁸¹ Feás, E., & Anchuelo, Á., Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido, op. cit.

UE), la afectación de los procesos de gobernanza, la sumisión del Reino Unido a la derecha más errática de los EEUU, entre otras¹⁸².

xiv) Consecuencias para los Estados miembros de la Unión

El impacto de Brexit sobre los Estados miembros de la Unión va a depender de sus relaciones particulares con el Reino Unido. Así, los más afectados por la salida del Reino Unido de la Unión serán aquellos que mayores vínculos económicos tienen (tal es el caso de Irlanda, los Países Bajos y Luxemburgo) o aquellos otros con lazos históricos más estrechos (como sucede con Irlanda, Chipre o Malta). Pese a que España no se encuentra en ninguna de las dos situaciones anteriores, la economía española también sufrirá. A este respecto cabe decir que, si bien las exportaciones al Reino Unido se encuentran por debajo de la media de los Estados miembros, hay una gran exposición a su economía en el sector servicios, sobre todo en el turismo, la banca, las telecomunicaciones y las inversiones directas. Por otro lado, se ha afirmado que la exposición en el ámbito crediticio de las entidades españolas al Reino Unido es mayor que la de otros Estados miembros, viéndose superados sólo por los bancos irlandeses. Aparte, se encuentra el tema de Gibraltar, que analizaremos en el siguiente epígrafe¹⁸³.

xv) La relación entre el Reino Unido y los Estados Unidos

Un aspecto adicional que va a tener una trascendencia relevante para el futuro de las partes implicadas en el Brexit es la relación que establezca el Reino Unido con los Estados Unidos. La gestión llevada a cabo por Donald Trump ha afectado en gran medida a la economía mundial y a la globalización, alterando las reglas del juego con su política proteccionista y su lucha con China por alcanzar la supremacía comercial, al tiempo que ha perturbado instituciones, acuerdos y principios que parecían haberse consolidado. El acceso de Boris Johnson al Gobierno británico acentuó estos efectos en tanto que la administración y política exterior británicas se alinearon con las estadounidenses. A colación de lo anterior, la negociación de las relaciones futuras entre el Reino Unido y la Unión se han resentido, resultando ciertamente significativos los cambios que se han dado al respecto. Un ejemplo de ello es el hecho de que, mientras Theresa May pedía a la Unión que se mantuviera firme en defensa del liberalismo en los intercambios económicos en el ámbito internacional, Boris Johnson secunda la política proteccionista norteamericana.

¹⁸² Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M., Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea, op. cit., p. 33.

¹⁸³ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 328.

No obstante, la victoria de Joe Biden supone un cierto infortunio para la política de Johnson, en tanto que Biden expresa su preocupación, como nuevo presidente de los Estados Unidos, acerca del futuro de los Acuerdos de Viernes Santo¹⁸⁴.

xvi) Covid-19: su influencia

El coronavirus ha tenido una trascendencia sobre la economía más que relevante. Sin embargo, aún no existe una línea de estudio respecto a las consecuencias que se derivarán para el proceso de retirada del Reino Unido de la UE. No obstante lo anterior, se puede observar que, consecuencia de su salida de la Unión, parece quedarse aislado en un momento histórico en el que se requieren de mayores esfuerzos de cooperación e integración regional. La crisis que se está viviendo en la UE, concretamente en su economía y su sistema de salud, se puede extender en igual magnitud al Reino Unido, pero éste no podrá acceder a las ayudas económicas que supondrán cobijo para los otros miembros de la Unión Europea¹⁸⁵.

Por otro lado, esta situación parece la excusa perfecta para la toma de decisiones de carácter económico, político y social que, en otras circunstancias, darían lugar a un gran rechazo por parte de la población y desestabilizarían los partidos que las apoyan. Ejemplo de ello podría ser el caso de que el Gobierno británico no llegara a un acuerdo sobre las relaciones futuras con la Unión Europea. Michael Gove ha empleado la situación para justificar que no se prorrogaran las negociaciones relativas a las relaciones futuras, considerando que, dada la incertidumbre que el covid-19 generaba, lo realmente importante era proporcionar certezas y garantías, y la prórroga sólo sería contraproducente¹⁸⁶.

c) Para Gibraltar

Uno de los impactos más visibles del Brexit se va a dar en la cuestión de Gibraltar. La colonia de Gibraltar, cedida por el Reino de España a través del Tratado de Utrecht de 1713, ha condicionado en gran medida las relaciones hispano-británicas. La existencia de continuos desencuentros y de hasta tres controversias en materia jurídica han llevado a que Gibraltar se convierta en uno de los principales temas a tratar en el procedimiento de salida. Al respecto, los Estados miembros de la UE se han posicionado del lado español, de modo que la controversia se convertía en un asunto entre dos Estados miembros, al

¹⁸⁴ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., p. 328.

¹⁸⁵ Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M., Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea, op. cit., pp. 33-34.

¹⁸⁶ Górriz López, C., Brexit: Pasado, presente y futuro, op. cit., pp. 328-329.

margen de las negociaciones del artículo 50 TUE, y que cualquier aplicación de lo acordado entre el Reino Unido y la UE establecía como requisito el previo visto bueno español para la aplicación misma en el territorio de la colonia británica¹⁸⁷.

Por el momento, Gibraltar ha sorteado sin grandes dificultades las consecuencias del abandono del Reino Unido de la UE. Hasta la fecha, en la práctica, el cambio más relevante y que más se ha hecho notar es el del desabastecimiento puntual de determinados productos alimenticios de Reino Unido en los comercios de Gibraltar, lo cual aconteció en las primeras semanas de enero¹⁸⁸.

Como consecuencia de la retirada del Reino Unido de la unión aduanera y de su consideración como tercer país por parte de la UE, la entrada de determinados productos en el territorio comunitario, en el que se encuentra incluido España, así como su posterior salida de la Unión, se encuentran sometidas a nuevos controles aduaneros, lo que acarrea procesos de inspección. A este respecto, tanto los importadores de alimentos, como los organismos aduaneros y las empresas de transporte han tenido que hacerse a los nuevos procesos y procedimientos para importar determinados productos alimenticios desde el Reino Unido a Gibraltar¹⁸⁹.

En este sentido, la mayor parte de los problemas surgidos en Gibraltar han tenido su origen en el punto de entrada a la UE, “generalmente en Francia, en lugar de en el punto de salida en España. Todas las partes parecen tener buena voluntad para solventar estos problemas iniciales”, en palabras del viceministro principal de Gibraltar, Joseph García, entre cuyas responsabilidades se encuentran las cuestiones relacionadas con el Brexit¹⁹⁰. Ejemplo de ello fue la llegada al puerto de Gibraltar el 8 de enero del primer ferry cargado de productos de origen animal desde Reino Unido. Como consecuencia del Brexit, dichos productos tienen que entrar a la UE por medio de un Puesto de Inspección Fronteriza (PIF), en Francia por lo general, para salir posteriormente a través del PIF más cercano a Gibraltar, que se encuentra en el puerto de Algeciras. Desde dicho puerto, se traslada al

¹⁸⁷ González García, I., & Acosta Sánchez, M. A. (2020). Las consecuencias del Brexit para Gibraltar. El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho, 84-85, 82-91.

¹⁸⁸ Fernández, S. (2021, marzo 2). Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio. ABC. https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html (consultada por última vez el 26 de abril de 2021).

¹⁸⁹ Fernández, S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

¹⁹⁰ Fernández, S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

puerto de Gibraltar, lugar en el que la mercancía se descarga y se distribuye a los establecimientos comerciales de Gibraltar. Este proceso sólo se lleva a cabo con los productos de origen animal que proceden de fuera del territorio de la UE y en tránsito por ella¹⁹¹.

Para facilitar las operaciones necesarias, Gibraltar ha llevado a cabo la construcción de una rampa para ferrys en su puerto, así como ha establecido las instalaciones que son necesarias para departamentos gubernamentales, agencias y autoridades que se van a dedicar a la gestión de la importación de productos por vía marítima¹⁹².

Los requisitos de emplear un PIF para este tipo de bienes que proceden de fuera de la UE conlleva procesos y procedimientos que son más engorrosos y burocráticos, tanto al entrar en territorio de la UE como en su salida¹⁹³.

En relación a lo anterior, algunos proveedores de alimentos y supermercados en el territorio de Gibraltar han establecido operaciones con el fin de importar oficialmente los productos y luego volverlos a exportar oficialmente al territorio gibraltareño, lo cual no exige de un PIF, el cual sólo se necesita para los productos en tránsito¹⁹⁴.

En lo relativo al paso por la Aduana, los ciudadanos ya no pueden traer carnes, leche o derivados, así como pescados de países terceros de la UE que se destinen al consumo personal, entre otros, aunque hay excepciones tales como el pan, galletas, chocolate y repostería, etc.¹⁹⁵

Por otro lado, los residentes gibraltareños podrán continuar realizando sus compras en supermercados españoles y llevar dichos productos a Gibraltar por La Línea de la Concepción. Por el momento, según la Aduana española, no existen grandes problemas al respecto¹⁹⁶.

¹⁹¹ Fernández , S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

¹⁹² Fernández , S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

¹⁹³ Fernández , S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

¹⁹⁴ Fernández , S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

¹⁹⁵ Fernández , S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

¹⁹⁶ Fernández , S., Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio, https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sortea-primeras-consecuencias-brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html, op. cit.

Por otro lado, el Gobierno de Gibraltar, entre sus previsiones, contempla la intensificación de contactos con España en los próximos meses, de cara al tratado entre Reino Unido y la Unión Europea sobre Gibraltar tras la retirada del Reino Unido de la Unión¹⁹⁷.

En este contexto, se han mantenido conversaciones de actualización acerca del progreso de los trabajos preparatorios del tratado que va a terminar regulando la situación de Gibraltar en el marco de la relación entre el Reino Unido y la Unión Europea. Madrid y Londres llegaron a alcanzar un preacuerdo con fecha 31 de diciembre que versa sobre Gibraltar, y que será la base para el futuro tratado entre ambas partes (Reino Unido y la UE) sobre el territorio del Peñón. En el preacuerdo no se trata la cuestión de la soberanía y la jurisdicción y, si bien para España es irrenunciable la reivindicación de la soberanía de Gibraltar, no cabe esperar que el Gobierno británico ceda a este respecto¹⁹⁸.

El objetivo fundamental del texto es alcanzar la supresión de “todas las barreras físicas” al movimiento de personas entre Gibraltar y el espacio Schengen, en lo que España deberá participar asegurando los controles y disposiciones de cara al resto de Estados miembros. Se estima que en el puerto y en el aeropuerto “habrá puntos de entrada Schengen”, en los que habrá que cumplir con los controles gibraltareño y el previsto por este espacio sin frontera alguna¹⁹⁹.

En el apartado aduanero del preacuerdo, se ha previsto que el tratado que firmarán en un futuro incluya una solución al respecto que constituya una adaptación de la unión aduanera entre la UE y Gibraltar y que permitirá suprimir los controles actuales (ya tratados anteriormente) en La Línea. Para conseguir lo anterior, se deberán aplicar salvaguardas con el fin de evitar las distorsiones que pudieran darse en el mercado interior y en su economía. Dichas salvaguardas supondrían la aplicación, de manera sustancial, de las mismas obligaciones y medidas de política comercial que aplica la Unión. A ello se sumaría el establecimiento de “consecuencias” para el caso de que se diera su incumplimiento o su aplicación de forma inadecuada²⁰⁰.

¹⁹⁷ Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE. (2021, marzo 26). *Europa Press*. <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html> (consultada por última vez el 26 de abril de 2021).

¹⁹⁸ Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE, <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html>, op. cit.

¹⁹⁹ Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE, <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html>, op. cit.

²⁰⁰ Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE, <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html>, op. cit.

En lo relativo a los controles realizados en puertos y aeropuertos, las autoridades gibraltareñas llevarán a cabo la autorización o denegación de la entrada en primer lugar, tras lo cual las autoridades españolas procederán a permitir o no la entrada al espacio Schengen. Según se encuentra precisado en el texto, en el aeropuerto se habilitará una instalación en la que “oficiales españoles y gibraltareños compartirán espacio”²⁰¹.

Además, durante el periodo inicial de implementación de las medidas, que se encuentra previsto para los primeros cuatro años, España será asistida en sus operaciones por Frontex, en las tareas que se encuentren relacionadas con los controles del espacio Schengen y la protección de las fronteras exteriores, estableciéndose, de esta forma, una misión conjunta. Al término de dicho período, se podrá llevar a cabo la anulación del acuerdo si así lo solicitara alguna de las partes y previa consulta²⁰².

VI. CONCLUSIONES

I.- Desde el inicio del proceso de integración europea, el Reino Unido se mostraba reticente a la idea de integrarse en un mercado común europeo, en tanto que primaban sus intereses marcados por la relación comercial que mantenía con Estados Unidos. Posteriormente, en un intento por salvaguardar sus intereses comerciales, proponía el concepto de “zona europea de libre cambio”, la cual llevó a la práctica por medio de la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio que acabó fracasando. A la vista de que la nación perdía fuerza como consecuencia de la creación de organizaciones internacionales que contaban con economías más fuertes, Reino Unido comenzó a mostrar su deseo de ingresar en el Mercado Común. Sus intereses, por tanto, eran meramente económicos, y tras un largo período de negociaciones y de rechazos a su ingreso, finalmente en 1973 tuvo lugar el ingreso oficial del Reino Unido en la Unión Europea.

II.- El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea es el marco jurídico previsto en el ordenamiento comunitario para permitir la salida de la UE a sus estados miembros. El mismo recoge el procedimiento necesario para la retirada y, si bien puede parecer sencillo en su literatura, su práctica ha demostrado la complejidad que puede conllevar. A este respecto, y en vistas de lo acontecido en la retirada del Reino Unido, el plazo de

²⁰¹ Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE, <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html>, op. cit.

²⁰² Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE, <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html>, op. cit.

culminación del procedimiento, de dos años desde la notificación de intención de retirada, parece corto, teniendo en cuenta la dificultad de las negociaciones precisas para la regulación de la misma y de las relaciones posteriores entre las partes (en su caso), teniendo en cuenta la envergadura de las materias tratadas en él.

III.- El proceso de negociación y, en todo caso, el Acuerdo de Comercio y Cooperación que ha sido finalmente concluido refleja la actitud tomada por ambas partes. Si bien se ha tratado de minimizar los perjuicios que ocasiona la ruptura de la relación, han existido discrepancias entre las partes, cuya apreciación se observa a la vista de lo regulado y de lo que queda por regular en el futuro. El Reino Unido, en su afán por recuperar su soberanía, ha conseguido que la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ya no recaiga sobre él en la gobernanza del acuerdo. Sin embargo, la Unión Europea, en diferentes materias, conserva cierto poder sobre el Reino Unido que, si bien no va a ser ejercido a través de la acción de dicho Tribunal, lo será por medio de sistemas de resolución de conflictos establecidos en el propio acuerdo.

IV.- A la vista de lo establecido en el Acuerdo de Comercio y Cooperación concluido entre el Reino Unido y la Unión Europea, se puede considerar que el gran perdedor de la retirada ha sido el mismo Reino Unido. Algunos ejemplos son: la aparición de barreras no arancelarias al comercio, que reducirán los intercambios comerciales con el que ha sido su principal socio comercial durante mucho tiempo; la aparición de obstáculos a las libertades de sus residentes en la Unión; el llamado “level playing field” que exige el mantenimiento de un nivel de exigencia en su regulación medioambiental, laboral o de ayudas al Estado que le impedirá establecer medidas que impliquen competencia desleal ante la Unión. En relación a ello, en el Acuerdo se encuentran contemplados canales de comunicación y negociación bilaterales que permitirán que, conforme se manifiesten de forma práctica los costes económicos derivados de la regulación contenida en el mismo y se rebaje la carga ideológica que ha predominado en la posición británica durante las negociaciones, se fomente una postura más pragmática que de lugar a niveles de integración económica más razonables para dos socios que, dada la situación internacional, y considerando que el beneficio será mayor unidos, se encuentran condenados a entenderse mutuamente.

La pérdida se ha visto reflejada también en la coyuntura provocada por la pandemia del Covid-19 atravesada por nuestra sociedad actual, en la que el Reino Unido no se ha visto beneficiado de las ayudas europeas.

En conclusión, si bien los efectos del Brexit serán patentes una vez que haya transcurrido un período de tiempo más o menos largo, se puede prever que el balance de beneficios/perjuicios se inclina hacia los perjuicios para el Reino Unido. No obstante, y tal y como opinan los analistas, será preciso esperar y observar las consecuencias efectivas para ver si la decisión tomada por los *brexiteers* y el Gobierno británico fue la acertada o no.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Monografías, capítulos de libros y artículos de revistas

Allué Buiza, A. (2017). BREXIT: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN SU PROPIO LABERINTO. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 32, 51-70.

AMADO BREA, E. (2017), “El sistema Constitucional de la Unión Europea en Liza: Recapitulando el Caso Miller”, *European Papers*, v. 2, no. 1, pp. 233-242, http://www.europeanpapers.eu/es/system/files/pdf_version/EP_EF_2017_I_002_Eduardo_Amado_Brea_1.pdf (consultado el 16 de abril de 2021).

ARENAS GARCÍA, R. (2019), “El Brexit infinito o el ángel exterminador”, *La Ley Unión Europea*, no. 72.

Bar Cendón, A. (2018). El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y fin de una relación atormentada. *Teoría y Realidad Constitucional*, 40, 141. <https://doi.org/10.5944/trc.40.2017.20906>

Brakman, S., Garretsen, H. & Kohl, T. (2018). Consequences of Brexit and Options for a ‘Global Britain’. *Regional Science*, 97(1), 55-72. <https://doi.org/10.1111/pirs.12343>

Castellà Andreu, J. M. (2016). El Referéndum sobre el Brexit: Una historia inacabada // Brexit’s Referendum: an unfinished story. *Revista de Derecho Político*, 1(97), 297. <https://doi.org/10.5944/rdp.97.2016.17626>

Colantone, I. & Stanig, P. (2018). Global Competition and Brexit. *American Political Science Review*, 112(2), 201-218. <https://doi.org/10.1017/S0003055417000685>

DASTIS QUECEDO, A. (2019), “El Brexit de nunca acabar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, no. 37, disponible en http://www.reei.org/index.php/revista/num37/archivos/1560772047-37_01_Tribuna_DASTIS_Alfonso.pdf (consultado el 16 de abril de 2021).

Feás, E., & Anchuelo, Á. (2021). Las claves del Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la UE-27 y el Reino Unido. *Análisis del Real Instituto Elcano*, 5.

Gamble, A. (2018). Taking Back Control: The Political Implications of Brexit. *Journal of European Public Policy*, 25(8), 1215-1232.

González García, I., & Acosta Sánchez, M. A. (2020). Las consecuencias del Brexit para Gibraltar. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 84-85, 82-91.

GONZÁLEZ PÁRAMO, J. M., & GARCÍA SERRADOR, A. (2020). LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DEL BRÉXIT. *El Cronista del estado Social y Democrático de Derecho*, 84-85, 72.

GONZÁLEZ VEGA, J. A. (2019), “El triunfo de la voluntad: la retirada de la UE a la luz de la jurisprudencia comunitaria”, *Revista General de Derecho Europeo*, no. 47

Górriz López, C. (2021). Brexit: Pasado, presente y futuro. *CUADERNOS DE DERECHO TRANSNACIONAL*, 13(1), 298. <https://doi.org/10.20318/cdt.2021.5961>

Gutiérrez Espada, C., Cervell Hortal, M. J., & Piernas López, J. J. (2019). *La Unión Europea y su derecho*. Trotta.

Linares Giraldo, M., Avendaño Castro, W. R., & Mogrovejo Andrade, J. M. (2020). Implicaciones geopolíticas y económicas del Brexit en la Unión Europea. *Apuntes del Cenés*, 39(70). <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n70.2020.10824>

Liñán Noguerras, D. J., & Mangas Martín, A. (2020). *Instituciones y derecho de la Union Europea*. Ed. Tecnos.

MANGAS MARTÍN, A. (2018), “Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 34, pp. 813-831.

MANGAS MARTIN, A. (2020). Las enseñanzas del bréxit. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 84-85, 92.

Minford, P. (2019). How britain will react to a wto-based Brexit. *The Economists' Voice*, 16(1). <https://doi.org/10.1515/ev-2019-0027>

Pardo López, M. M. (2017 a). *Estudio jurídico del fenómeno «Brexit»*.

PARDO LÓPEZ, Ma. M. (2017 b), “El Brexit y la soberanía parlamentaria: las peripecias de un antiguo principio en tiempos modernos”, en SELMA PENALMA, V. y ORTÍZ VIDAL, Ma. D., *Estudio jurídico del fenómeno Brexit*, Madrid: Dykinson, pp. 41-70.

Pecharromán, J. G. & elibro.net. (2017). *Historia de la integración europea*. UNED.

Sampson, T. (2017). Brexit: The Economics of International Disintegration. *The Journal of Economic Perspectives*, 31(4), 163-184. <https://doi.org/10.1257/jep.31.4.163>

Tatham, A. (2020). El largo y sinuoso camino: Un análisis de la negociación del Brexit desde la perspectiva británica. *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 84-85, 34.

Vázquez Serrano, I. (2019). Brexit Fatigue. *Revista Electrónica de Derecho Internacional Contemporáneo*, 2, 24-37.

Whitman, R. G. (2016). The uk and eu foreign, security and defence policy after Brexit: Integrated, associated or detached? *National Institute Economic Review*, 238, R43-R50. <https://doi.org/10.1177/002795011623800114>

- **Legislación**

VERSIÓN CONSOLIDADA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, disponible en <https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf>.

- **Otros recursos web**

LÍNEA CRONOLÓGICA DE LA UNIÓN EUROPEA, disponible en https://europa.eu/learning-corner/eu-timeline/1946_es#1951

HISTORIA DE LA UNIÓN EUROPEA, disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/history_es#1945-1959

JEAN MONNET: LA FUERZA UNIFICADORA EN LA GÉNESIS DE LA UNIÓN EUROPEA, disponible en https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/jean_monnet_es.pdf

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

“NEGOCIACIONES PREVIAS AL REFERÉNDUM DEL REINO UNIDO SOBRE LA UE”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/2016-uk-settlement-process-timeline/>

“BREXIT”, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>

“JOHN BERCOW DENIES BORIS JOHNSON SECOND VOTE ON BREXIT DEAL” disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2019/oct/21/john-bercow-denies-boris-johnson-second-vote-on-Brexit-deal>

C. GALLARDO, “Michael Gove: Coronavirus will ‘concentrate the minds’ of EU Brexit negotiators”, en Politico, 27.4.2020 (<https://www.politico.eu/article/michael-gove-coronavirus-will-concentrate-the-minds-of-eu-Brexit-negotiators/>).

Brexit.- Gibraltar prevé intensificar los contactos con España en los próximos meses de cara al tratado de Reino Unido y la UE. (2021, marzo 26). *Europa Press*. <https://www.europapress.es/eseuropa/noticia-Brexit-gibraltar-preve-intensificar-contactos-espana-proximos-meses-cara-tratado-reino-unido-ue-20210326230636.html>

Fernández , S. (2021, marzo 2). Gibraltar sortea las primeras consecuencias del Brexit cuando se cumplen dos meses del divorcio. *ABC*. https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-gibraltar-sorteo-primeras-consecuencias-Brexit-cuando-cumplen-meses-divorcio-202103012134_noticia.html

De Miguel, R. (2021, abril 28). La ministra principal de Irlanda del Norte, Arlene Foster, dimite por la tensión del Brexit. *El País*. <https://elpais.com/internacional/2021-04-28/la-ministra-principal-de-irlanda-del-norte-arlene-foster-dimite-por-la-tension-del-brexit.html>

Irlanda del Norte: A qué se debe el estallido de violencia que revive fantasmas del pasado. (2021, abril 9). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-56685116>