

Brexit fatigueⁱ

Por Irene Vázquez Serranoⁱⁱ

Sumario

1. Introducción 2. La Unión Europea y el Reino Unido: ni contigo ni sin ti 3. El derecho de retirada en la Unión Europea 3.1 La retirada: un acto unilateral discrecional 3.2 El derecho de retirada: un derecho revocable 4. El *Brexit*: un proceso complejo 5. El principal problema: la dificultad de las negociaciones 6. Un futuro incierto 7. Conclusiones 8. Bibliografía

Resumen

En 2016, el Reino Unido celebró un referéndum –la segunda vez desde su incorporación a la UE– para decidir si abandonaba la Unión Europea como Estado miembro. El resultado del referéndum fue pro-*Brexit* y el Reino Unido notificó al Consejo Europeo su intención de abandonar la Unión Europea de conformidad con el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, el cual regula por primera vez la salida de un Estado miembro.

Se trata de un proceso sin precedentes pues, si bien ya había habido propuestas de inclusión de una cláusula de salida en el Derecho de la Unión, estas no habían logrado materializarse hasta la llegada de la reforma del Tratado de Lisboa (2009), donde se incluye por primera vez una cláusula de tal naturaleza. El largo y difícil proceso de salida aún continúa y son varias las opciones que se perfilan, todas caracterizadas por un proceso lleno de incertidumbre e inseguridad.

Palabras clave: *Brexit* - Unión Europea - Reino Unido - salida

Abstract

In 2016, the United Kingdom held a referendum –the second time since its accession to the EU– to decide whether to leave the European Union as Member State. The results of the referendum were pro-*Brexit* and the United Kingdom notified the European Council of its intention to leave the European Union in accordance with Article 50 of the Treaty on European Union, which regulated the withdrawal of a Member State for the first time.

This is an unprecedented process because, although there had been proposals for the incorporation of a withdrawal clause in Union law, such proposals had not materialized until the reform of the Treaty of Lisbon (2009), where a withdrawal clause of this nature is included. The long and difficult process of withdrawal is still on the way and several options are emerging, all characterized by a process riddled with uncertainty and insecurity.

Key words: *Brexit* - European Union - United Kingdom - withdrawal

ⁱ Recibido: 4/10/2019. Aceptado: 25/11/2019.

ⁱⁱ Doctora en Derecho Internacional. Profesora Asociada en el Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Murcia, España. Correo electrónico: irene.vazquez@um.es

“Hace casi 60 años Luis Buñuel creó una película misteriosa titulada “El Ángel Exterminador” en el que un grupo de personas de alta sociedad que participaba en una fiesta que se celebra en una mansión de ciudad de México se ven impedidas de salir del salón en el que se encuentran pero sin que haya razón para ello. Simplemente al llegar a la puerta no parecen capaces de cruzarla. Los días van pasando y el grupo ha de amoldarse a permanecer juntos en el salón en una situación cada vez más angustiada e incómoda. ¿Se encuentran los británicos en una situación parecida?” (Arenas García: 2019, 1).

1. Introducción

El término *Brexit* (*Great Britain* y *exit*) se refiere a la salida o retirada del Reino Unido de la organización internacional Unión Europea. Ya en 2012 se había utilizado la expresión *Grexit* también en relación a la posible salida de Grecia.

El *Brexit* es una situación sin precedente alguno que ha suscitado, entre otras muchas, sensaciones de incertidumbre e inseguridad a los actores del proceso. Es por ello que, ante el desconocimiento de lo que pueda suceder en los próximos meses, nos vemos obligados a ser cautelosos en nuestro análisis, que si bien puede ser abordado desde múltiples puntos de vista, se centrará fundamentalmente en el análisis de los siguientes objetivos: las relaciones que el Reino Unido y la Unión Europea han ido manteniendo desde el inicio de las entonces Comunidades Europeas, el procedimiento de salida de un Estado miembro de la Unión recogido por primera vez en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en su reforma realizada en Lisboa (2008) y la situación del momento actual en la que nos encontramos. Para ello hemos llevado a cabo un análisis de los principales instrumentos normativos aplicables al proceso del *Brexit*, observado la evolución del contexto y del proceso de negociación político entre la Unión Europea y Reino Unido y, finalmente, hemos considerado las principales manifestaciones de la doctrina en la materia.

2. La Unión Europea y el Reino Unido: ni contigo ni sin ti

Desde el ingreso de Reino Unido en las entonces Comunidades Europeas ya se hablaba de conveniencia y no de convicción; de un mal menor. Reino Unido no siempre había mostrado con claridad su voluntad de ser un Estado parte de la Unión y ello a pesar de que Winston Churchill durante una conferencia en Zúrich (1946) ya propuso reconstituir la *familia* europea creando una suerte de “Estados Unidos de Europa”. Sin embargo, finalmente no participó en los inicios del proceso de construcción europeo debido a una “posible rebelión de los mineros británicos” en el caso de que éste se adhiriera a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (Allué Buiza: 2017, p. 52). En 1973, Reino Unido ingresó, junto a Dinamarca e Irlanda, en la Unión previa aprobación en el Parlamento británico de la *European Communities Act* de 1972 y, en 1975, apenas dos años después de su ingreso en las Comunidades Europeas y a través de un primer referéndum, los ingleses decidieron su permanencia en el Mercado Común a través de una amplia mayoría (67%). Sin embargo, en aquel momento, ningún tratado de las entonces Comunidades Europeas preveía el derecho de retirada, debiéndosele aplicar el Derecho Internacional general, en concreto, el *Convenio de Viena sobre derecho de los tratados* de 1969. En todo caso, los entonces nueve Estados miembros de la Unión no se opusieron a una posible salida.

Fue en 2010 cuando el partido conservador británico ganó las elecciones y, si bien no obtuvo mayoría absoluta y tuvo que negociar con los liberales, fue elegido como Primer Ministro David Cameron. Durante su mandato, y centrado entonces en las siguientes elecciones de 2015, el señor Cameron prometió que, si ganaban, habría un nuevo referéndum sobre la permanencia o no de Reino Unido en la Unión Europea de forma que aquél volvería a tener el control de las competencias de inmigración y comercio exterior. Y así fue. Los Tory ganaron con mayoría absoluta, los liberales pasaron de 56 a 8 escaños y UKIP (el partido antieuropeo) no obtuvo ningún escaño. Como señala Martino,

no es de extrañar el bajo europeísmo inglés. Su historia se resume como una tángana constante con las potencias continentales: las campanas contra Napoleón, las dos guerras mundiales contra Alemania, una guerra fría contra la Unión Soviética. Imperio global en el siglo XIX, los britá-

nicos se jactaban de su “espléndido aislamiento” y de su originalidad, que llega hasta las medidas y los carriles de tránsito. “Viven en la ilusión equivocada de que pueden mantener lo que tienen sin cambiar”, se lamentaba Jean Monnet, el llamado padre de Europa (2016, p. 567).

El referéndum se celebró en junio de 2016 y a través de él, el antiguo Primer Ministro David Cameron “quiso resolver los dos problemas de la vida política inglesa: la tendencia independentista escocesa y la amenaza del euroescepticismo”. Sin embargo, concluye Martino, “parece que los ingleses se hubiesen autolesionado con el referéndum” (2016, p. 569).

Desde el ingreso de Reino Unido, la hoy Unión Europea ha intentado en diversas ocasiones mantenerlo como un Estado miembro: se renegoció hasta dos veces su tratado de adhesión a las Comunidades Europeas, se le ofreció un estatuto especial a los británicos en cada una de las reformas que ha vivido la Unión e, incluso, y ante las amenazas del entonces Primer Ministro David Cameron de abandonar la Unión, se volvieron a hacer concesiones de nuevo en 2016 (Mangas Martín: 2016 a y 2016 b y Muñoz Gálvez: 2017, pp. 30-31). En definitiva, “desde el principio se advirtió en ese Estado miembro una reticencia cuasi sistemática a abundar en la integración” (Pardo López: 2017, p. 42).

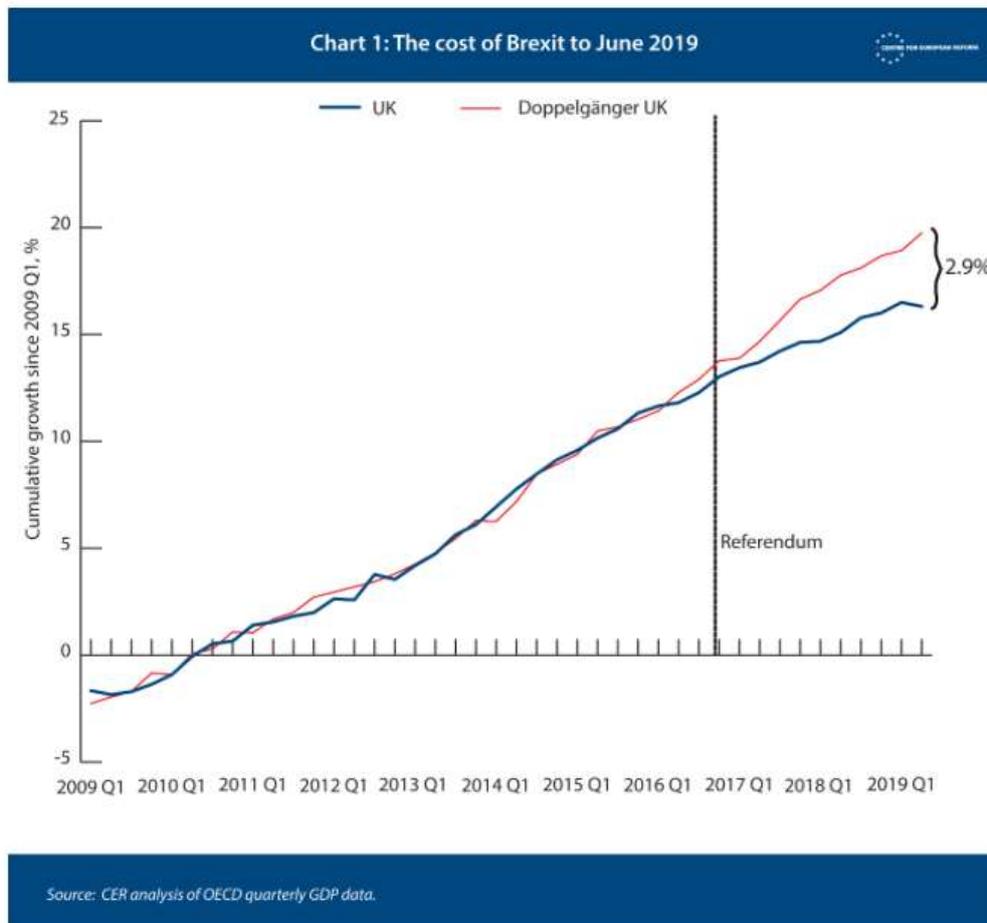
Sin embargo, y a sabiendas de una mera enumeración puede considerarse reduccionista y simplista, debemos preguntarnos cuáles parecen ser los motivos por los que Reino Unido quiere dejar de ser un Estado miembro de la Unión Europea. Entre ellos encontramos motivos sociales, económicos, políticos, históricos y jurídicos, destacando 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)... 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, p. 62).

Desde un plano más teórico, nos explica la profesora Magnolia Pardo, en realidad “late la pretendida defensa de la soberanía parlamentaria, principio basilar del Constitucionalismo inglés y signo de identidad nacional” que consiste 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, pp. 43-48).

Sin embargo, observamos cómo el principio de soberanía parlamentaria es algo totalmente contrario a las obligaciones jurídicas que deben asumir los Estados miembros de la Unión Europea entre las que destacan, por un lado, el principio de primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho interno de los Estados, establecido por el Tribunal de Justicia de la Unión en 1964, asunto *Costa v. ENEL* (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, pp. 241-243) y, por otro lado, el principio del efecto directo del Derecho de la Unión establecido el mismo tribunal en 1962, asunto *Van Gend and Loos* (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, pp. 229-232). Obligaciones que Reino Unido aceptó a través de la *European Communities Act* de 1972 y, más tarde, con las *European Union Act* de 2011 y 2015.

Diversos estudios han analizado los efectos que el *Brexit* tendría en el Reino Unido: una caída de la libra; la peor calificación de Standard & Poor’s; fuga de empresas; huida de los bancos de Londres; falta de fondos para afrontar el gasto público; cifras económicas negativas en sectores como el automóvil; amenaza de secesión de Escocia (“El primer ministro de Escocia Nicola Sturgeon dijo que es “democráticamente inaceptable que Escocia deba ser sacado de la UE cuando votó quedarse y por ello ahora es altamente probable la realización de un segundo referéndum escoces sobre la independencia de ese país”, Martino: 2016, p. 573); la amenaza de secesión de Irlanda del Norte (“Si no se quiere que existan controles, por discretos y limitados que sean, entre Irlanda e Irlanda del Norte o entre Irlanda del Norte y el resto del Reino Unido, es inevitable que el Reino Unido permanezca en el mercado interior y la Unión Aduanera, lo que vulneraría una de las líneas rojas fijadas por el Gobierno británico”, Dastis Quecedo: 2019, p. 4); la amenaza de secesión de Gales, así como una importante división interna social en el país, pues “desde la crisis de 2008, una desconfianza nueva aletea sobre Europa: la de los que quieren salir pensando que de

ese modo serán más fuertes. El *Brexit* ha sido el golpe más duro, porque muchos partidos alimentan el espejismo de la grandeza nacional en soledad una suerte de populismo nacional” (Martino: 2016, p. 569).



Ahora bien, no sólo el *Brexit* acarrearía efectos negativos para el Reino Unido, también la Unión Europea podría experimentar cómo el proceso de retirada de uno de sus Estados miembros puede exacerbar los nacionalismos potenciados por la crisis migratoria; o también podría animar o contagiar a otros Estados a salir de la Unión, lo que se ha llamado el *efecto arrastre* para aquellos países que no consideren necesario un gobierno bajo el marco normativo comunitario; podría también conllevar un desplome del andamiaje institucional y del funcionamiento del “sálvese quien pueda”; suponer el fin de las solidaridades comunitarias; enfrentar o dividir a los Estados miembros; causar una grave crisis económica que conlleve un periodo de recesión; en general, causar una gran incertidumbre a todos los niveles.

Además, y desde un punto de vista jurídico, el *Brexit* es un proceso complejo que conllevará a la desvinculación de un Estado miembro de los tratados de la Unión y de todo su derecho derivado que traería consigo, por un lado, un acuerdo de retirada de la Unión Europea con el Reino Unido; por otro lado, un tratado entre los 27 Estados miembros con las respectivas adaptaciones jurídico institucionales, tanto si finalmente hay acuerdo de retirada como si no; también un acuerdo transitorio, anexo al acuerdo de retirada, que extienda ciertos derechos y obligaciones del Reino Unido; y, finalmente, una declaración política que regule las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Estado saliente (Mangas Martín: 2018, p. 813).

3. El derecho de retirada en la Unión Europea

La posibilidad de que un Estado salga de la Unión Europea y deje de ser un Estado miembro ha sido regulada por primera vez en el artículo 50 del *Tratado de la Unión Europea* tras la reforma de Lisboa y “traduce de forma explícita un derecho inherente a la condición de Estado miembro de la organización” (Mangas Martín: 2018, p. 815):

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.
2. 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. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.
3. 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 a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.
4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.

Como señala el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, por primer vez en los tratados de la Unión se ha introducido un artículo que permite a sus Estados miembros dejar de pertenecer a la misma (2009). Sin embargo, el debate acerca de la conveniencia de incluir una cláusula de retirada es antiguo pues ya Francia en 1957 había solicitado incluir una “cláusula de retirada unilateral” que no fue aceptada.

Sobre el motivo de este rechazo se ha especulado acerca de si obedece a la voluntad de los fundadores de negar la existencia de un derecho a la retirada unilateral, lo que parece difícilmente concebible habida cuenta de que tal derecho existe en Derecho internacional y de que la constitución del Derecho de la Unión como un ordenamiento jurídico propio que goza de primacía respecto de los ordenamientos jurídicos nacionales resulta de sentencias posteriores del Tribunal de Justicia. Por otro lado, el hecho de que el Reino Unido realizara un referéndum en 1975 sobre su permanencia en la entonces Comunidad Europea, que se saldó con un claro apoyo a la comunidad (67% a favor frente al 33% en contra), sin aparente oposición de las instituciones comunitarias, reforzaría el argumento de la existencia de un derecho a salir de la Comunidad, hoy Unión.

Más probable parece que los redactores de los tratados originales, y de sus sucesivas reformas hasta la de Lisboa, persiguieran con la omisión de un cláusula de retirada voluntaria de la Unión, disuadir a los Estados miembros, y particularmente a los sectores más euroescépticos dentro de los mismos, de salir de la Unión. Lo anterior era además coherente con el hecho de que los tratados de Roma se concluyeron por un período de tiempo ilimitado (art. 240 Tratado CEE y 208 Tratado Euratom), como actualmente siguen estableciendo los artículos 53 TUE y 356 TFUE (Piernas López: 2018, p. 834).

La inclusión de una cláusula de retirada de la Unión Europea, continúa señalando el profesor Piernas, ya se negoció durante las labores de la elaboración del *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* (2004). Durante el Consejo de Laeken en 2001, y cumpliendo con lo establecido en la Declaración núm. 23 anexa al Tratado de Niza, se decidió crear “una Convención para debatir sobre el futuro de Europa con el objetivo de preparar la CIG que elaboraría una Constitución para Europa. Esta Convención recibió tres propuestas relativas a la inclusión de una cláusula de retirada voluntaria de un Estado miembro de la Unión Europea”:

- la *Propuesta Lamassoure*, reconocía un derecho unilateral de retirada a todos los Estados pero con condiciones estrictas para su ejercicio de forma que las mismas cumplieran al mismo tiempo una misión disuasoria;
- la *Propuesta Badinter*, en un artículo específico y más detallada que la anterior, ya reconocía el derecho de retirada de los Estados, de acuerdo con su derecho interno, así como el establecimiento de la retirada a través de un acuerdo, siendo el Estado que se retirara el responsable de las pérdidas que sufriera la Unión Europea;

- la *Propuesta Hain-Dashwood*, también recogida en un artículo específico, volvía a establecer el derecho de retirada voluntaria, de forma unilateral y automática de los Estados sin necesidad de *permiso* alguno para retirarse, estableciendo además el procedimiento que las instituciones de la Unión deberían seguir para ajustar los tratados a la nueva situación, tras la retirada del Estado saliente. Fue la propuesta menos influyente.
- En efecto, de las propuestas previas que recibió la Convención que debía elaborar la Constitución para Europa se desprende que todas aceptaban la existencia de un derecho a la retirada. Sin embargo, había un patente desacuerdo en cuanto al ejercicio de dicho derecho. Así, mientras que para Hain-Dashwood y Lamassoure, en el caso de este último de forma menos clara, se trataba de un derecho unilateral en manos del Estado saliente en todo momento, la propuesta de Badinter sometía dicho derecho al control de las instituciones, bien al acuerdo en el Consejo o a una sentencia del Tribunal de Justicia (Piernas López: 2018, p. 850).

Finalmente, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, recogió en su artículo I-60 el derecho de retirada voluntaria de los Estados miembros de la Unión Europea que, sin embargo, no fue ratificado debido al resultado negativo de los referendos celebrados en Francia y en Países Bajos (29 de mayo y 1 de junio). Fue más tarde, y tras tres años de reflexión, cuando la cláusula de retirada voluntaria de la Unión, tal y como se había acordado en 2004, se introducía en el artículo 50 TUE, tras la modificación llevada a cabo en Lisboa en 2007. El artículo 50 TUE “refleja un equilibrio entre las dos grandes visiones del derecho de retirada presentes en la Convención, a saber, como un derecho unilateral y automático, o como un derecho subordinado al procedimiento y las condiciones impuestas por las instituciones” (Piernas López: 2018, p. 850) y debemos tener presente que la posibilidad de que se pueda producir la salida de un Estado miembro de la Unión Europea supone la existencia de *dos elementos positivos*: por un lado, reforzar el carácter democrático de la Unión y, por otro, la retirada “forzada”, entendida como un *elemento de presión*, cuando un Estado miembro se convierte en la piedra en el camino del proyecto europeo (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, p. 76).

Además, no hay que *temer* al artículo 50 TUE pues éste cuenta con algunas virtudes. Primero, desde un punto de vista político, al existir el derecho de retirada, se invalidan las tesis de los euro-escépticos de una Europa “prisión de sus pueblos y Estados”; y segundo, el art. 50 TUE es la muestra más latente de que la UE no es un Estado federal ni ese es su objetivo. Si, por el contrario, se eliminara el derecho de retirada, “estaríamos hablando de una evolución de la UE hacia formas estatalizantes y no creo que haya el consenso necesario en la ciudadanía ni en sus Estados miembros para dar ese paso transformador de una organización internacional –una asociación de Estados- hacia un Estado federal” (Mangas Martín: 2018, p. 817).

a. La retirada: un acto unilateral discrecional

El Tratado de Lisboa, como ya hemos señalado, prevé y regula en su artículo 50 TUE la retirada de un Estado miembro de la Unión Europea de acuerdo con sus normas constitucionales. Así, el Estado que inicie un proceso de entrada o de retirada en la Unión Europea deberá hacerlo “de conformidad con sus normas constitucionales”; fórmula muy recurrida en los tratados internacionales que busca evitar la nulidad de los mismos cuando no se hayan respetado por los propios Estados las normas relativas a la competencia para celebrarlos. En el mismo sentido lo señala el artículo 54 del *Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados* al señalar que: “La terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar (...): a) Conforme a las disposiciones del tratado”. De hecho, ambos tratados (el de Lisboa y el de Viena) no se alejan tanto “en espíritu” (Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, p. 75). Así pues, señala la profesora Mangas Martín, las normas constitucionales que son tenidas en cuenta también al ingresar en la Unión confirman que “la tesis del paralelismo entre el procedimiento para ingresar y retirarse es sólida, garantista y equilibrada para dar estabilidad y seguridad a las relaciones internacionales” (2016 b, p. 431).

Incluso, en el caso de que no se regule el derecho de retirada, por la propia naturaleza del tratado (ilimitados temporalmente), los Estados miembros podrán ejercerlo igualmente (artículo 56.1.b Convenio de Viena), pues la retirada es un derecho que “sólo depende de la voluntad soberana del Estado que la invoca de conformidad con el derecho de ese Estado, si bien la formación de la voluntad del Estado y la forma de la invocación y efectos pueden verse condicionados por el tratado que la prevé o en su defecto, por el derecho internacional (art. 56.1 del Convenio de Viena)” (Mangas Martín: 2018, pp. 813-814; y Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, Piernas López: 2019, p. 75).

Así, y respecto de la Carta de Naciones Unidas no contemplaba ésta ninguna cláusula de salida. Sí aparecía contemplada, por el contrario, en el Pacto de la Sociedad de Naciones: “Todo miembro de la Sociedad puede retirarse previo aviso de dos años, a condición de que hasta ese momento haya cumplido todas sus obligaciones internacionales, inclusive las del presente pacto”. Lo que sí se incluyó en la Conferencia de San Francisco fue una declaración en la que se admitía que los Estados miembros pudieran retirarse:

El Comité opina que la Carta no debe contener ninguna disposición expresa que permita o prohíba retirarse de la Organización. El Comité juzga que es deber supremo de las naciones que lleguen a ser Miembros seguir cooperando. No obstante, si un Miembro, por circunstancias excepcionales, se siente obligado a retirarse y a dejar que los demás miembros soporten la carga del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Organización no ha de intentar obligar a ese Miembro a que continúe cooperando en su seno¹.

Incluso, el Tribunal General de la Unión Europea, a través de la sentencia de 26 de noviembre de 2018, asunto *Shindler y otros c. Consejo*², ya se pronunció acerca del carácter unilateral del derecho de retirada.

Ahora bien, la retirada, a pesar de que como se ha señalado es un acto unilateral de los Estados miembros de una organización internacional, puede ser incondicional o condicional. En este último caso, se podrán establecer condiciones formales, materiales y temporales. Sin embargo, el artículo 50 TUE no establece ninguna condición para la retirada de la Unión, siendo interesante señalar (y debería reflexionarse sobre ello en un futuro) que sería razonable condicionar el derecho de retirada a determinadas situaciones objetivas (Mangas Martín: 2018, p. 819) pues, si bien es un derecho de los Estados que no se puede prohibir y al que no pueden renunciar, existen varias opciones para limitar su invocación:

- a. Limitar el momento o momentos de su invocación, por ejemplo cuando se trate de una reforma no querida por un Estado y
 - b. Establecer un plazo entre el anuncio público y la notificación oficial que evite situaciones de incertidumbre e inseguridad, como se están produciendo actualmente con el *Brexit*.
- b. El derecho de retirada: un derecho revocable

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, el derecho de retirada es revocable y deriva de la propia naturaleza unilateral del acto, siempre y cuando la revocabilidad se anuncie entre el acto de notificación y la entrada en vigor del acuerdo de retirada (su realización efectiva). Así lo señala la *Convención de Viena sobre derecho de los Tratados* de 1969 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” (González Vega: 2019, p. 5).

Quizá se pueda pensar que, de acuerdo con la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto *Ensayos nucleares (Australia v. Francia) (Nueva Zelanda v. Francia)*³, los Estados están obligados por el principio de buena fe a cumplir con la voluntad expresada en sus actos unilaterales al crear derechos (o expectativas) a favor de otros Estados. Sin embargo, no nos encontramos ante un acto unilateral obligatorio sino de un acto *unilateral no autónomo* en el marco del artículo 50 TUE (González Vega: 2019, p. 4).

Más concretamente, desde la perspectiva del Derecho de la Unión, al no existir acuerdo sobre si el derecho de retirada era un acto irreversible o no entre la doctrina, el Tribunal de Sesión de Escocia planteó ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea la siguiente cuestión prejudicial:

¹ Segundo informe de Sir Humphrey Waldock, Relator Especial, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, Parte II, 1963, p. 80, A/CN.4/156 y Add.1 a 3.

² Asunto *Shindler y otros c. Consejo*, sentencia de 26 de noviembre de 2018, apdos. 56-59 (T-458/17).

³ Asunto *Ensayos nucleares (Australia v. Francia) (Nueva Zelanda v. Francia)*, Sentencia de la CIJ, 20 de diciembre de 1974, párr. 49.

Si un Estado miembro ha notificado al Consejo Europeo, con arreglo al artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, su intención de retirarse de la Unión Europea, ¿permite el Derecho de la Unión que dicho Estado miembro revoque unilateralmente la notificación y, en caso afirmativo, qué requisitos deben cumplirse y cuáles serían los efectos en relación con la permanencia del Estado miembro en la Unión Europea?⁴.

El Tribunal de Justicia, siguiendo en gran medida las Conclusiones del Abogado General, y apuntamos “en gran medida” porque no incluyó el requisito de que la revocación no pudiera realizarse “de manera abusiva” (Arenas García: 2019, p. 9), señaló que la cuestión planteada ni está prohibida ni autorizada expresamente en el artículo 50 TUE. Sin embargo, resalta como el apartado segundo de dicho artículo indica que el Estado que tiene voluntad de retirarse “debe notificar su *intención* al Consejo Europeo” (cursiva nuestra), “pues bien, por su propia naturaleza, las intenciones no son definitivas ni irrevocables”⁵. Y añade el Tribunal que es necesario el cumplimiento de una serie de condiciones formales para la revocabilidad del acto. A saber: el respeto a las normas constituciones 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”⁶.

La pregunta que cabe hacerse a partir de ahora es quién será el encargado de controlar que se cumplen los requisitos para que se dé el acto de revocación, ¿el Tribunal de Justicia de la Unión Europea o el Consejo Europeo, como receptor de la notificación del Estado saliente?

4. El *Brexit*: un proceso complejo

El 23 de junio de 2016 se llevó a cabo el segundo *referéndum* en el que los ingleses se debatían entre el *Brexit* y el *Bremain* (*Bretain* y *remain*) obteniendo la victoria los *brexiteers*. Con una participación del 72% de ingleses (33.577.342 votos), un 51.9% votaron a favor del *Brexit* (17.410.742 votos) y a favor del *Bremain* un 48.1% (16.577.342 votos). De todos los votos emitidos, un 99.92% fueron votos válidos (33.551.983 votos) y un 0.08% fueron votos nulos o en blanco (25.359). El resultado del referéndum, en relación al cual deberíamos preguntarnos si es “un instrumento apropiado” para solucionar cuestiones complejas que pueden llegar a dividir socialmente un país,

parece responder a una división del cuerpo electoral que no responde a la tradicional disyuntiva izquierda-derecha sino a la contraposición entre un mundo rural y urbano, actitudes cerradas o abiertas hacia el exterior o, si se quiere, la separación entre los *anywheres* y los *somewheres* (...), entre aquellas personas que se sienten a gusto en cualquier sitio y no tienen un acendrada identidad territorial y quienes se identifican muy estrechamente con un territorio o país (Dastis Quecedo: 2019, p. 1).

Por otro lado, debemos tener en cuenta que constitucionalmente los referéndums no son obligatorios en Reino Unido. De ahí que algunos constitucionalistas señalan que “en virtud de la ley de Escocia de 1998, el Parlamento de Escocia tiene que dar su consentimiento a las medidas que eliminen la aplicación del Derecho de la Unión en Escocia; otros sostienen que Westminster lo puede anular” (Martino: 2016, p. 569).

Así, la situación creada tras el referéndum, en opinión del profesor Piernas, pone de manifiesto

lo acertado de la decisión de la Convención de no seguir el modelo de salida automática, sin negociación, incluido en la propuesta Hain-Dashwood. En efecto la posibilidad de una salida abrupta, desordenada, de la Unión parece ignorar los fuertes lazos, tanto económicos como de derechos de las personas, a uno y otro lado del Canal de la Mancha, que unen a un Estado miembro con la Unión tras cuarenta años de adhesión, y habría desestabilizado gravemente

⁴ Cuestión prejudicial planeada por la Court of Session, Edimburgo (Reino Unido), 3 de octubre de 2018 (Asunto C-621/18) (2018/C 445/12), DO núm. C 445, 10 de diciembre de 2018, p. 10.

⁵ Sentencia del TJUE, 10 de diciembre de 2019, *Wightman y otros*, C-621/18, apdo. 48.

⁶ Sentencia del TJUE, 10 de diciembre de 2019, *Wightman y otros*, C-621/18, apdos. 73 y 74.

la economía del Reino Unido y de la Unión. Cabe, no obstante, pensar que de haberse adoptado la solución propuesta por Hain-Dashwood, el Reino Unido habría recibido fuertes presiones para retrasar la invocación formal del artículo 50 TUE hasta haber alcanzado algún topo de acuerdo transitorio con la Unión Europea (2018, pp. 840-841).

El resultado fue una apuesta por la salida de la Unión Europea que dio lugar al “*anuncio público* de la decisión política de la retirada” y cuyo primer efecto jurídico fue la modificación del orden de la presidencia del Consejo Europeo, con el acuerdo de Reino Unido, para suspender a éste *sine die* su derecho a presidir el Consejo en las previsiones realizadas hasta 2030 (Mangas Martín: 2018, p. 818). Y así, para poder continuar el proceso, en cumplimiento del artículo 50 TUE, el Reino Unido, tal y como apuntaban los *Remainers*, necesitó de una aprobación del su Parlamento para poder ejercer el derecho de retirada, como ya lo hiciera en su ingreso en 1972 y la activación del artículo 50 TUE. Sin embargo, entendiendo que no era necesario, el Gobierno británico no solicitó la aprobación del Parlamento y señaló que no lo haría hasta que hubiera un acuerdo de retirada con la Unión Europea. Fue entonces cuando la *High Court*, en su sentencia de 3 de noviembre de 2016⁷, apuntó que únicamente el Parlamento británico podía activar el artículo 50 TUE.

En su primera etapa, ante el Alto Tribunal la ratio del caso no resultó compleja, pues el Alto Tribunal lo plantea como una cuestión constitucional interna sobre la tensión entre la soberanía del Parlamento y las prerrogativas de la Corona. El tribunal entendió, siguiendo la doctrina ya asentada, al menos desde el Caso de las Proclamaciones y a lo largo de los siglos confirmada y precisada, que la prerrogativa real en materia de relaciones internacionales está limitada por la ley. En ese sentido, una acción de dichos poderes ejecutivos nunca podrá ser fuente de derecho interno y, por tanto, ni modificar o derogar el ya existente ni tampoco crear nuevo derecho. Y, según la interpretación que el Alto Tribunal da al art. 50 del TUE, la notificación del Gobierno a las instituciones europeas redundará inevitablemente en la retirada del Reino Unido de la UE, frente a lo pretendido por la defensa, que aduce que la mera notificación sólo se marca el inicio del proceso, con un resultado que dependerá de los distintos actores del mismo. De este modo, la salida de la UE derogaría derecho interno, entiende el tribunal, puesto que la ECA 1972 hace que el Derecho de la UE pase al derecho nacional sólo en virtud de los tratados firmados, expresamente mencionados en la Ley, terminados los cuales todo ese derecho se perderá. Para el tribunal es indiferente si esos derechos pueden o no hallar réplica fruto de una posterior ley, puesto que dicha ley dependerá de la voluntad soberana del Parlamento y no de ningún acto ejecutivo. Además, también se perderán ciertos derechos que, por fuerza de los Tratados, los ciudadanos británicos gozan en los otros Estados miembros, derivados de la ciudadanía europea. Estos derechos también estarían siendo derogados por la Corona de modo anticonstitucional (Amado Brea: 2017, p. 236).

Sentencia que fue más tarde confirmada por la *Supreme Court* británica, el 24 de enero de 2017⁸.

La contestación del Tribunal Supremo es de mayor calado, lo que es de agradecer dado el carácter definitivo de la doctrina asentada por la misma. Como se adelantó, la decisión del Tribunal fue rechazar los motivos de la apelación del caso principal, por una mayoría de ocho frente a tres jueces, es decir, rechazar la posibilidad de que el Gobierno pueda por sí sólo iniciar el procedimiento de salida de la UE. El argumento de la mayoría de los jueces entiende que la notificación conforme al art. 50 párr. 2 TUE redundaría en un abuso de la prerrogativa real en materia de relaciones internacionales, tal y como ha sido interpretada por los tribunales a lo largo de la historia. De este modo, la prerrogativa real vendría limitada por la soberanía parlamentaria, no pudiendo “frustrate the purpose of a statute or a statutory provision, for example by emptying it of content” ni tampoco conceder o vulnerar ningún derecho individual, tal y como ha sido establecido en sentencias como *Laker Airways Ltd* o *Higgs*. Ello pivota sobre tres ejes principales: en primer lugar, la consideración del Derecho de la UE como parte del derecho británico; el segundo, entender que el parlamento no pretendía dar

⁷ Disponible en <https://www.judiciary.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

⁸ Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

esta carta de actuación al gobierno en ninguna de la legislación posterior; y, finalmente, interpretar que la notificación hecha conforme al art. 50, párr. 2, TUE inicia un proceso irrevocable de salida de la UE. Frente a ellos, la minoría, liderada por Lord Reed, disiente explicando que la notificación, en caso de que redunde en la definitiva separación del Reino Unido de la UE, será un acto con solos efectos internacionales y que todo lo tocante al derecho interno dependerá de las decisiones parlamentarias pertinentes. En ambos casos, y muy brevemente, los argumentos presentados para la dimensión constitucional-internacional del asunto se aplican analógicamente para las cuestiones relativas a la devolución, pues no deja de tratarse de la aplicación de los mismos principios a las relaciones entre dos entes políticos distintos (Amado Brea: 2017, pp. 236-237).

Era, por tanto, necesaria, la autorización previa del Parlamento británico, reafirmando una vez más el principio de soberanía parlamentaria (Pardo López: 2017, p. 66) y manifestándose de nuevo el *grave conflicto* existente entre el ejecutivo y el judicial en el escenario populista europeo en el que el *Brexit* es su principal *manifestación*. “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” (Mangas Martín: 2018, p. 824).

Más tarde, el 29 de marzo de 2017 se producía la *notificación oficial* de la retirada al Consejo Europeo a través del conducto diplomático⁹. Se notificó la intención o voluntad de retirarse de la UE; no la retirada, que es cosa distinta y que se producirá cuando entre en vigor el *acuerdo de retirada* o, de no alcanzarse, en un plazo de dos años desde la notificación oficial.

Durante esta etapa transitoria en la que nos encontramos, el periodo entre la notificación de la voluntad de retirada y el acuerdo de retirada, el Reino Unido continúa siendo Estado miembro de la Unión Europea y mantiene tanto sus derechos como 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”. Además, y tal y como se señaló en 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* ((2017/2593(RSP) P8_TA-(2017)0102), “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” (Mangas Martín: 2018, pp. 818-819).

Por lo que respecta al acuerdo de retirada, éste pondrá fin a la etapa transitoria actual y será un elemento crucial en el proceso del *Brexit*.

Los Estados europeos no son piezas yuxtapuestas o conectadas de una manera simple (...); sino que tanto la sociedad como la economía del Estado acaban interconectándose con la del resto de Estados miembros de manera muy diversa. La ruptura de estos vínculos tiene consecuencias que pueden llegar a ser imprevisibles y, por tanto, el establecimiento de un régimen preciso para la transición de la condición de Estado miembro a tercer Estado parece aconse-

⁹ Disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf (consultada el 4 de noviembre de 2019).

No se puede confundir el *anuncio público* con la *notificación oficial*, distinción que ya apuntó el Consejo en la *Decisión por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo* (UE 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 que modifica la Decisión 2009/908/UE), DO L 208 de 2 de agosto de 2016, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN> (consultada el 4 de noviembre de 2019) (Mangas: 2018, p. 818). Distinción que también recordó el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el asunto *R O* al distinguir entre “la notificación de la intención de retirarse” y la “retirada propiamente dicha” (Sentencia de 19 de septiembre de 2018, apdo. 46, C-327/18 PPU).

jable. El acuerdo de salida (...) lo que pretende es resolver los múltiples problemas, básicamente de derecho transitorio, que derivan del cambio de la condición de Estado miembro a Estado tercero (Arenas García: 2019, p. 11).

En cuanto a la naturaleza del *acuerdo de retirada*, el artículo 50 TUE establece sin duda alguna que se trata de “un acuerdo de la Unión con el Estado miembro que pasa a ser Estado tercero. Es decir, es un acuerdo propio de la UE que se negocia y acuerda bajo la ficción jurídica de que el Reino Unido es a los efectos un tercero; ahora bien, la ficción jurídica existe solo mientras negocia su retirada, de modo que dicho país es como si fuera un tercer Estado” (Mangas Martín: 2018, p. 825).

El 25 de noviembre de 2018 se cerró un acuerdo de retirada entre la Unión Europea y el gobierno británico y una declaración política sobre las relaciones futuras entre la Unión y el Reino Unido que, sin embargo, no fue ratificado por el Parlamento Británico a pesar de las tres ocasiones que ha tenido y que, sin embargo, lo ha rechazado (15 de enero y 12 y 29 de marzo de 2019). Algunos autores no han dudado en calificar dicho acuerdo como el resultado de la posibilidad de salir de la Unión sin un acuerdo (Arenas García: 2019, p. 14). El pasado de octubre de 2019, se volvió a cerrar un nuevo acuerdo de retirada¹⁰ que tampoco obtuvo la ratificación del Parlamento Europeo en la votación llevada a cabo el pasado 19 de octubre de 2019.

Hasta el momento en que no se alcance dicho acuerdo y entre en vigor, el Reino Unido puede (y así lo ha hecho) alargar esos dos años pues, como hemos visto, el artículo 50.3 TUE señala que los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada (que aún no se ha ratificado) o, en su defecto, a los dos años de la notificación de la retirada (esto es, el pasado 29 de marzo de 2019), excepto que el Consejo Europeo, de acuerdo con Reino Unido, decida por unanimidad otorgar una prórroga, momento en el que nos encontramos. Reino Unido solicitó una primera prórroga el 20 de marzo de 2019 (ante la posibilidad de una salida sin acuerdo) hasta el 22 de mayo con el objetivo de que el Parlamento británico aprobara el acuerdo de salida. Ante la tercera negativa del Parlamento, se acordó una segunda prórroga que finalizaría el próximo 31 de octubre de 2019. Sin embargo, ante la negativa del Parlamento británico a adoptar el segundo acuerdo de retirada alcanzado el pasado 17 de octubre entre Londres y Bruselas, Reino Unido volvió a solicitar una prórroga que ha sido concedida hasta el próximo 31 de enero de 2020.

A partir de ahora la salida del Reino Unido, con o sin acuerdo, de la Unión Europea es inevitable a excepción de que se aprueben nuevas prórrogas o se notifique una revocación del derecho de retirada por parte del Reino Unido que evitaría su salida de la Unión¹¹.

5. El principal problema: la dificultad de las negociaciones

El Consejo Europeo está facultado por el artículo 50 TUE para señalar las “orientaciones de las negociaciones”. Las Orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo¹² son “mandatos precisos sobre el marco y los principios a los que deben sujetarse los negociadores de la Unión Europea, y el propio Consejo en sus directrices negociadoras e instrucciones”. Son actos jurídicos obligatorios y el marco jurídico general y superior para el Consejo, para la delegación negociadora y para los Estados miembros. Las Orientaciones sólo puede ser modificadas por el propio Consejo “y éste se reserva un control continuo sobre las fases que ha secuenciado por materias y la decisión de pasar a otra fase o contenidos de la negociación distintos a los de la retirada. (...) el Consejo Europeo condiciona el cierre de los aspectos esenciales del acuerdo a los principios establecidos para cada materia identificada en las Orientaciones”. Así, las instrucciones o directrices negociadoras diarias las da el Consejo a la delegación negociadora de la Unión, representada por la Comisión, el representante de la presidencia rotatoria, el presidente del Con-

¹⁰ Para profundizar más sobre el acuerdo de retirada puede consultarse PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019), “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del Brexit”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 35, pp. 262 y ss.

¹¹ Un seguimiento de toda la actualidad relativa al Brexit puede hacerse en <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

¹² *Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE*, Consejo Europeo, 29 de abril de 2017, disponible en <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brex-it-guidelines/pdf> (consultada el 4 de noviembre de 2019).

sejo Europeo y del Parlamento Europeo. “La delegación informa de manera continuada al resto de las cuatro instituciones afectadas y un comité *ad hoc* del COREPER vigila el mandato negociador” (Mangas Martín: 2018, pp. 828-829).

Durante las negociaciones, el Presidente del Consejo Europeo Donal Tusk ya señaló las prioridades de la negociación con Reino Unido. Entre ellas, se encontraba el hecho de que éste cumpliera con todas sus obligaciones financieras, siguiendo así, parece, la mencionada *Propuesta Badinter*. Lo que se puede deducir del acuerdo adoptado el 29 de abril de 2017 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión al señalar las dos fases en las que se desarrollaría la negociación:

- La primera fase tendría el objetivo a establecer la claridad y la seguridad jurídica necesaria, especialmente en relación con las obligaciones financieras (“de esta forma, sólo cuando el reino Unido aceptó pagar entre 40000 y 45000 millones de euros por los compromisos adquiridos, los Estados miembros consideraron el 15 de diciembre de 2017, que se habían hecho avances suficientes como para pasar la segunda fase”, Piernas López: 2018, p.838);
- La segunda fase de la negociación se centraría en la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido. El Consejo Europeo seguía así los pasos del Parlamento Europeo al exigir que, hasta que no se cerrase el *acuerdo de retirada* no se pasaría a hablar de la “idea general del marco de las relaciones futuras”¹³. Así, ya en su Resolución de 5 de abril de 2017¹⁴, el Consejo señaló que sólo se hablarían de las relaciones futuras entre el Reino Unido y la Unión Europea cuando el Acuerdo de Retirada estuviere diseñado.
- La conexión entre el acuerdo de salida y el marco de relaciones futuras entre el RU y la UE son uno de los puntos que más claramente distancian a ambas partes y, por tanto, una dificultad relevante en el proceso de negociación del acuerdo de salida (Arenas García: 2019, p. 4).

6. Un futuro incierto

Para Reino Unido, actualmente, parece que son diversas las alternativas que tiene el Primer Ministro Boris Johnson que, por otro lado, no resultan excluyentes:

- Una salida con acuerdo antes del próximo 31 de enero de 2020 o una salida sin acuerdo (*Brexit* duro) tras el 31 de enero de 2020. Aquí, el Reino Unido pasaría a ser un tercer país sin disposiciones transitorias. Todo el derecho primario y derivado de la Unión dejaría de aplicarse en el Reino Unido y no habría período de transición como el que sí se contempla en el acuerdo de retirada, conllevando un importante impacto económico negativo mucho mayor en el Reino Unido que en los 27.
- Cabe plantear también, en segundo lugar, la posibilidad de nuevas solicitudes de prórroga. Opción en manos de la Unión Europea. Esta opción requiere unanimidad de la Unión y no se está tan seguro de poder alcanzar. Además, esta opción requiere por parte de Reino Unido un compromiso político de no obstaculizar la acción de la Unión (asunto *Whingtman*, Tribunal de Justicia de la Unión Europea: mientras el Reino Unido sea parte de la Unión seguirá teniendo todos sus derechos y obligaciones. Esto es jurídicamente no habría alteración alguna del *status quo*).
- En tercer lugar, es posible también la retirada de la notificación del artículo 50 TUE. Opción en manos de Reino Unido. Para ello sería necesario un referéndum o unas elecciones generales (quizás la previstas el próximo 12 de diciembre de 2019) donde se podría decidir no salir de la Unión.

Para la Unión Europea, sin embargo, la doctrina apunta la necesidad de utilizar el *Brexit* como “catalizador de una Unión Europea más fuerte, más cohesionada, más unida” y así lo deduce el profesor Gutiérrez Espada del discurso

¹³ Resolución de 28 de junio de 2016, *sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido* (2016/2800(RSP), P8_TA(2016)0294).

¹⁴ Resolución 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* (2017/2593(RSP) P8_TA-(2017)0102).

del Presidente Juncker sobre el Estado de la Unión de 2017: “ha llegado el tiempo de construir una Europa para 2025 más unida, más fuerte democrática” (President Jean-Claude Juncker’s State of the Union Address: 2017, p. 4). La UE debe “permanecer” y “superar” la pérdida “volviendo a sus raíces; reafirmando sus valores”, en concreto, reafirmando la Política Exterior y de Seguridad Común y la Política Común de Seguridad y Defensa. “Y no debe permitir que el ritmo de su avance lo marquen quienes no lo desean” (2019, pp. 34 y 46). Y es que, como señala Aldecoa Luzárraga,

el *Brexit* no amenaza su existencia [de la Unión Europea]. Es un grave problema para los ciudadanos europeos, para la economía, para la sociedad y para el proyecto europeo, pero en ningún momento amenaza su existencia. La construcción Europea nació y se desarrolló sin el Reino Unido, y durante sus cuarenta y cuatro años de pertenencia a la Unión Europea este ha dificultado su funcionamiento y especialmente su profundización. Por ello, su retirada puede facilitar el relanzamiento de la Unión al desaparecer el freno político británico (2019, p. 54).

No obstante y como ha apuntado la Comisión, es responsabilidad de todas las partes interesadas prepararse para todos los escenarios posibles. Se hace necesario aprovechar el nuevo tiempo de la prórroga para cerciorarse de que han adoptado todas las medidas necesarias para preparar la retirada del Reino Unido de la Unión el próximo 31 de enero de 2020, tras la decisión adoptada por el Consejo Europeo el 28 de octubre de 2019, y previa solicitud del Reino Unido, de una tercera prórroga.

7. Conclusiones

Nos encontramos ante un proceso difícil y complejo, sin precedentes, que ha dado lugar a una gran inseguridad e incertidumbre no solo jurídica, sino también política, económica y social, que ha demostrado que, por encima de todo, está la voluntad de los Estados y que verá su fin en una decisión política que tendrá consecuencias jurídicas cuando el acuerdo de retirada entre en vigor.

El segundo acuerdo de retirada, una vez que ambas partes (la Unión Europea y Reino Unido) se han puesto de acuerdo de nuevo, debe aprobarse ahora en el Parlamento británico. La Unión Europea ha llevado a cabo una negociación estricta y sólida, con el objetivo de mantener unidos a sus restantes 27 Estados miembros, a excepción de las prórrogas concedidas, que no estaban en la hoja de ruta europea.

Si antes del 31 de enero de 2020 no se aprueba el acuerdo de retirada por el Parlamento británico, el 1 de febrero Reino Unido estará fuera de la Unión Europea sin acuerdo evitando (*hard Brexit*). No parece factible una nueva prórroga que, solicitada por el Gobierno británico debe ser aceptada por la Unión, para que el Parlamento británico ratifique el acuerdo de salida, que no está entre sus apetencias; y tampoco parece posible volver a negociar o flexibilizar un tercer acuerdo de salida que perjudicaría la unión de los 27 Estados miembros.

En todo caso, y a la vista del *iter* recorrido hasta ahora, todos los escenarios para el desarrollo del *Brexit*, absolutamente todos, son posibles.

8. Bibliografía

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (2019), “La Unión Europea después del *Brexit*”, CORNAGO, N., DE CASTOR, J. L. y MOURE, L. (Eds.), en *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 49-78.

ALLUÉ BUIZA, A. (2017), “*Brexit*: El proceso de integración europea en su propio laberinto”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº. 32, pp. 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 4 de noviembre de 2019).

- ARENAS GARCÍA, R. (2019), “El *brex*it infinito o el ángel exterminador”, *La Ley Unión Europea*, n°. 72.
- DASTIS QUECEDO, A. (2019), “El *Brexit* de nunca acabar”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n°. 37, disponible en http://www.reei.org/index.php/revista/num37/archivos/1560772047-37_01_Tribuna_DASTIS_Alfonso.pdf (consultado el 4 de noviembre de 2019).
- 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*, n°. 47.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2009), “À bout de soufflé À bout de soufflé? (o una Unión Europea “con freno y marcha atrás””, *Revista General de Derecho Europeo*, n°. 18.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2019), “La Unión Europea después del *Brexit*”, CORNAGO, N., DE CASTOR, J. L. y MOURE, L. (Eds.), en *Repensar la Unión Europea: gobernanza, seguridad, mercado interior y ciudadanía. XXVII Jornadas AEPDIRI*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 33-47.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M^a. J. y PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019), *La Unión Europea y su derecho*, 3^a ed., Madrid: Trotta.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016 a), “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?”, *Real Instituto Elcano de Estudios internacionales y Estratégicos*, n°2, pp. 1-20.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016 b), “La retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *Foro, Nueva Época*, v. 19, n°. 1, pp. 29-63.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016 c), “*Postbrexit*: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 54.
- 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.
- MARTINO, A. A. (2016), “*Brexit*”, *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, v. 21, n°. 2, pp. 565-575.
- MUÑOZ GÁLVEZ, D. (2017), “Cuestiones generales del procedimiento separatista británico” en SELMA PENALVA, V. y ORTÍZ VIDAL, M^a D. (Coords.), *Estatuto jurídico del fenómeno *Brexit**, Madrid: Dykinson, pp. 21-39.
- PARDO LÓPEZ, M^a. M. (2017), “El *Brexit* y la soberanía parlamentaria: las peripecias de un antiguo principio en tiempos modernos”, en SELMA PENALVA, V. y ORTÍZ VIDAL, M^a. D., *Estudio jurídico del fenómeno *Brexit**, Madrid: Dykinson, pp. 41-70.
- PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2018), “El artículo 50 TUE: de su introducción a su aplicación. Ten cuidado con lo que deseas”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, n°. 34, pp. 833-852, <http://dadun.unav.edu/bitstream/10171/57517/1/27443-80469-1-PB.pdf> (consultado el 4 de noviembre de 2019).
- PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019), “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del *Brexit*”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, v. 35, pp. 261-295.