



TRABAJO DE FIN DE GRADO

GRADO EN DERECHO

CURSO ACADÉMICO 2019-2020

EL BREXIT ¿UN GOL EN FUERA DE JUEGO?

THE BREXIT, AN OFFSIDE GOAL?

AUTORA: ANA CUESTA PERNÍA

TUTORA: YAELE CACHO SÁNCHEZ

RESUMEN

El artículo 50 del TUE se ha aplicado por primera vez con la salida del RU de la UE. Precisamente por ello se han planteado numerosas cuestiones jurídicas que deben ser respondidas. Con este objetivo hemos comenzado estudiando la relación que ha mantenido el RU en el tiempo con la UE, para posteriormente centrarnos en el análisis del art. 50 TUE y de la problemática que ha planteado su aplicación al *Brexit*. Todo ello nos ha permitido hacer una propuesta de art. 50 TUE con la pretensión de clarificar, simplificar y resolver a futuro todas las cuestiones planteadas.

KEYWORDS: Unión Europea, Brexit, art. 50 TUE

SUMMARY

Is the first time that the article 50 TEU has been applied with the exit of the UK out of the EU. Precisely that's why, a wide range of legal questions have arised and they must be answered. With that objective in mind we have begun to study the relationship between UK and EU along the time, to focus lately on the analysis of the art. 50 TEU and the problematic about its application in the *Brexit*. With all of that bearing in mind , that has allow us to table a personal proposal in order to clarify , simplify and solve in the future all the questions that have emerged .

KEYWORDS: European Union, Brexit, art. 50 TEU

ÍNDICE

Abreviaturas

Listado de figuras

1. Introducción.....	5
2. Reino Unido, “Crónica de una muerte anunciada”	6
2.1. Los inicios de las relaciones entre el RU y la UE.....	6
2.2. El RU como Estado miembro de la UE.....	7
2.3. La salida del RU de la UE.....	9
2.3.1. El intento de frenar la salida.....	9
2.3.2. El referéndum de 23 de junio de 2016 y sus efectos.....	12
3. El art. 50 TUE y su problemática aplicación en el caso del <i>Brexit</i>	20
3.1. Los antecedentes del art. 50 TUE.....	22
3.2. La decisión de retirarse.....	27
3.3. El procedimiento de retirada.....	30
3.4. El estatuto de miembro de la UE.....	40
4. Nuestra propuesta para un nuevo art. 50 TUE.....	48
5. Conclusiones.....	55

Bibliografía

ABREVIATURAS

ART	Artículo
CEE	Comunidad Económica Europea
CCEE	Comunidades Europeas
DIP	Derecho Internacional Público
EFTA	European Free Trade Association
GB	Gran Bretaña
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OI	Organización Internacional
PAC	Política Agrícola Común de la Unión Europea
UE	Unión Europea
URSS	Unión Soviética
RU	Reino Unido
2GM	Segunda Guerra Mundial
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TUE	Tratado de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TI	Tratado internacional

LISTADO DE FIGURAS

1. Resultados del referéndum sobre el *Brexit* de 23 de junio de 2016
2. Cronograma del *Brexit* que debería haberse seguido en aplicación del art. 50 TUE
3. Resultado de las elecciones generales del 12 de diciembre de 2019

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo no es más ni menos que intentar dar respuestas a algunas de las innumerables preguntas que comenzaron a surgir a partir del 23 de junio de 2016, fecha en la cual se celebró el referéndum en Reino Unido (RU). El periodo de incertidumbre que se ha abierto a partir de entonces se debe a múltiples causas; como, por ejemplo, al inesperado resultado del referéndum y el hecho de que por primera vez un Estado Miembro decide salirse de una Organización Internacional (OI) de integración como la Unión Europea. La simpleza del artículo 50 del TUE consigue convertirse en un laberinto debido a las pocas e inexactas explicaciones que otorga. No pretendemos abordar un estudio de las consecuencias que producirá el Brexit cuando se materialice en ámbitos como: los derechos de los ciudadanos europeos o británicos, la liquidación financiera o la frontera de la UE. Nuestro interés se centra en la comprensión del proceso mismo, que consigue ser una epopeya.

Con este fin, hemos estudiado la relación entre la RU y la UE desde la creación de las CEE hasta el Brexit, una relación que, como ya veremos, siempre ha sido difícil. En segundo lugar, profundizaremos en el análisis del art. 50 TUE para conocer los interrogantes que ha planteado su aplicación al Brexit y el modo en que se le ha dado respuesta. Esto nos lleva en tercer y último lugar, a atrevernos a proponer una nueva redacción del art. 50 del TUE que pueda resolver a futuro este tipo de actuaciones antes de concluir con unas consideraciones finales.

2.REINO UNIDO, “CRÓNICA DE UNA MUERTE ANUNCIADA”

Para una mejor comprensión del proceso mismo del Brexit nos debemos remontar hasta 1946 cuando RU después de la Segunda Guerra Mundial (2GM) intenta aliarse con otros Estados europeos para conseguir un estado de paz absoluto. Continúa con su incorporación tortuosa a las Comunidades Europeas (CEE), siguiendo un sinuoso proceso de salida que fue activado en 2016.

2.1. LOS INICIOS DE LAS RELACIONES ENTRE EL RU Y LA UE

Parece mentira que uno de los inspiradores de las CEE fuera el mismísimo Winston Churchill. Junto con varios líderes políticos y pensadores tales como Jean Monnet, promovieron la creación de una asociación de países para impulsar la paz y el comercio después de la 2GM, aunque es cierto que Winston Churchill dejó muy claro el papel de GB en esa posible asociación. En el famoso discurso que pronunció en la Universidad de Zurich en 1946 declaró que: “El primer paso para unir a Europa debe ser por parte de la Unión de Francia y Alemania ... Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética deben ser amigos y apoyar a la nueva Europa”¹. Es decir, RU no debía ser Estado miembro de esa OI. Ya el mismo Churchill sentenció la filosofía que mantendría RU como Estado miembro de la UE: no ver a Europa como un proyecto integracionista, sino cooperativista.

Sin embargo, tres años más tarde RU ratificó el Tratado de Londres para ser Estado miembro del Consejo de Europa². En cambio, con respeto a las conferencias impulsoras de las CCEE, los delegados británicos se marcharon de forma repentina de la Conferencia de Messina (Italia), germen de la creación de la CCEE. En ese momento, el representante de GB afirmó que: “De aquí no va a salir nada, y si sale, no funcionará. Y si funciona, será un desastre”³.

Sin embargo, RU al mismo tiempo impulsó la creación paralela de otra asociación de países europeos llamado la European Free Trade Association o comúnmente conocido como

¹ CHURCHILL, W., 19 septiembre 1946. Speech “United States of Europe”. Universidad de Zurich: organización Winston-Churchill.

² Es una Organización Internacional independiente de las CEE que es regional del continente europeo, aunque haya Estados observadores de otros continentes. Siendo su fin el promover la protección de los derechos humanos y el Estado de derecho y la democracia. Por lo que el Consejo de Europa no es un órgano previamente perteneciente a la UE, pero la mayoría de los países que quieren ingresar en la UE suelen ser miembros de esta organización internacional con personalidad jurídica propia.

³ MATHIESON, D., “Una relación tormentosa: RU, Europa y el Brexit”. *Economía Exterior*, primavera, Nº76, 2016, pp. 8-13.

la EFTA. En principio estaba conformada, por RU, Austria, Noruega, Suecia, Dinamarca, Portugal⁴. Después se unieron 3 países más: Finlandia, Islandia y Liechtenstein. En la actualidad está formado únicamente por Islandia, Noruega, Suiza y Liechtenstein⁵. Por supuesto, el propósito de esta organización era el mismo que las CCEE, una unión comercial. Pero tiene dos grandes diferencias con respecto a la UE, siendo la primera la relativa cesión de soberanía y la segunda, que la EFTA es menos ambiciosa que la UE en la perspectiva económica.

Durante los siguientes años RU observó cómo la CEE crecía económicamente en comparación con la EFTA, mientras que RU vivía bajo una crisis económica e internacional-política⁶. Esta situación se debía a varios factores como: la nacionalización del canal de Suez, el poco crecimiento que experimentaba con respecto a la CEE, el fin de la época del colonialismo y la gran crisis del petróleo. Debido a este cóctel de circunstancias, RU intentó entrar en la CEE, pero esta vez quien se oponía a ello era la constante negativa de Francia representada por Charles de Gaulle tal y como muestra el plan Fouché. La principal razón para esta oposición era la inadaptabilidad de su agricultura a la agricultura europea, tal y como se retratará posteriormente en la medida financiera del cheque británico⁷.

Por consiguiente, en esta época el RU es un país sumido en una montaña rusa. Ganador de la guerra, pero sumido en un aislamiento con respecto a los demás países de la UE. No queriendo adherirse al proceso de integración, aunque pudo haberlo hecho desde el principio, mostrándose la verdadera naturaleza de la relación entre la UE y el RU.

2.2. EL RU COMO ESTADO MIEMBRO DE LA UE

El RU adquirió el estatuto de Estado miembro de las CCEE el 1 de enero de 1973 junto a Irlanda y Dinamarca. No se realizó ningún referéndum. Fue en el seno del parlamento británico donde se decidió la entrada. RU había intentado entrar dos veces con anterioridad, pero la negativa de Charles de Gaulle dio sus frutos en 1961 y 1969⁸. Aunque RU acabase

⁴ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Instituciones de la Unión Europea*. Segunda Edición, Ed. Tirant Lo Blanch, 2015, pp. 52-56.

⁵ Datos obtenidos en la página web: www.efta.int/about-efta/the-efta-states

⁶ TOMÁS MALLÉN, B., “El Brexit y su impacto en la Europa de los derechos: el desafío británico al derecho constitucional europeo 2017”. *Uned*, N°100, 2017, pp. 1169-1207.

⁷ GONZALEZ LAMUÑO RUBIERA, A., “Reino Unido en la Unión Europea, el artículo 50, la ciudadanía europea y la libre circulación de personas. Un comentario sobre el Brexit”. *Cuadernos Cantabria Europa*, Primera Edición, N°16, diciembre, 2017, pp. 65-90.

⁸ MATHIESON, D., *op.cit.* pp. 6.

siendo parte de la OI, sería conocido comúnmente como “el enfermo de Europa”, puesto que su economía no tendría la misma evolución que los demás países.

Tal y como predijo Winston Churchill, el RU tuvo problemas con una de las políticas más importante de la Unión Europea, la Política Agrícola Común (PAC): “El problema era que una parte importante de los ingresos por IVA se dedicaba a la financiación de la agricultura, pero el RU tenía un sector agrícola muy pequeño, sobre todo en comparación con otros Estados, lo que implicaba que recibía una cantidad anual del presupuesto comunitario mucho menor que la que recibía Francia. La corrección financiera acordada supuso que el RU recibiría una compensación de aproximadamente 3,8 billones de euros por año. (En 2014, esta compensación alcanzó la cifra de 6,1 billones de euros, reduciendo la contribución global del RU al presupuesto comunitario en un 35% —un total de 11,34 billones de euros—, siendo así la cuarta contribución nacional)”⁹. Por lo tanto, se realizó un acuerdo comercial llamado “cheque británico” para compensar al RU que quedó reflejado en la frase de Margaret Thatcher “I want my money back”.

A pesar de ello, en 1975 el RU quiso denunciar el tratado y perder la condición de Estado miembro. Se llevó a cabo una votación en la Cámara de los comunes y un referéndum. Los resultados de la votación del 9 abril en la Cámara de los comunes fueron de 369 a favor de permanecer dentro de las CCEE y 170 votos en contra. En el referéndum de 5 junio, 67,2% votaron a favor de que el RU siguiera en la UE, mientras que el 37% votó en contra de permanecer en el mercado común. La cuestión es que no hubo la misma disposición de los partidos políticos en los dos referéndums (1975-2016), ya que hasta la mismísima Thatcher abogaba por el sí, como los partidos políticos, sindicatos, líderes empresariales y la prensa nacional¹⁰.

Es cierto que, a partir de ese año, RU participó abiertamente en la OI, aunque con importantes reticencias. El primer efecto de esta etapa fue: la ampliación del Protocolo para aplicar sentencia civiles y mercantiles europeas a su país. El segundo, la iniciativa de suprimir el impuesto del IVA en productos de necesidad, como los alimentos. El tercero, la inclusión del principio de subsidiariedad dentro del marco legislativo de la UE, conviviendo con el principio de proporcionalidad. El cuarto, la no integración en el espacio Schengen que permite la libre circulación de ciudadanos y mercancías. El quinto versa sobre materia penal

⁹ BAR CENDÓN, A., “El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y fin de una Relación Atormentada”. *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Vol. 40, 2017, pp. 141-180.

¹⁰ MATHIESON, D., *op.cit.* pp. 6.

y delincuencia: RU tampoco se integró en los tratados y la jurisprudencia de Luxemburgo no se aplica junto con Polonia. El sexto, el *opt-out* del tratado de Maastricht donde se evidenció el no unirse a la política monetaria de la Unión, es decir, al euro¹¹.

Durante todo ese tiempo, el RU era una isla en el plano metafórico y literal, hasta que el primer ministro europeísta James Cameron decretó que si ganaba las elecciones realizaría un referéndum sobre el futuro del RU en la UE. El día 20 de febrero del 2016 el Primer Ministro británico declaró que el referéndum se desarrollaría el 23 de junio de 2016¹². Lo más irónico es que este país estaba más aislado de la UE que cualquier otro país del mundo, incluso siendo uno de los Estados miembros más poderosos.

2.3. SALIDA DEL RU DE LA UE

2.3.1. El intento de frenar la salida

El 19 de febrero de 2016, el día antes de aquella declaración, se adoptaron una serie de instrumentos entre el Consejo Europeo y el primer ministro británico James Cameron. Estos instrumentos son “una Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, una declaración que contiene un proyecto de Decisión del Consejo sobre las disposiciones específicas relacionadas con la gestión eficaz de la unión bancaria y de las consecuencias de la mayor integración de la zona del euro, que se adoptará el día en que surta efecto la Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno, y cinco declaraciones”¹³.

Pero el instrumento que más nos interesa es la “Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea”. Su origen es una carta que remite el primer ministro James Cameron el 10 de noviembre de 2015¹⁴ dirigida a Donald Tusk, Presidente del Consejo Europeo, titulada «the concerns of the British people over our membership of the European Union». En esa carta James Cameron habla sobre las 4 áreas (gobernanza económica, competitividad, soberanía e inmigración) que, si fueran reformadas en un TI celebrado con

¹¹ GONZALEZ LAMUÑO RUBIERA, A., *op.cit.* pp. 7.

¹² Datos obtenidos en la página web: www.brexit.hypotheses.org

¹³ Respuesta del Parlamento Europeo sobre los instrumentos que conforman la llamada decision entre RU y los Estados de la UE, Bruselas año 2016: E-0000979.

¹⁴ En esa carta se refleja la promesa electoral que lanzo para ganar las elecciones y fue la promesa de un referéndum sobre la continuación de RU. Debido a ello la carta fue fundamentalmente automática y a partir de ellos nació la decision de jefes de Estado o de gobierno.

la UE, contribuirían a que RU quisiera seguir en la UE¹⁵. Este paquete de medidas se ha definido como un regalo de consolación para que RU siguiera siendo Estado Miembro de la UE¹⁶.

Después de esa carta hubo una serie de negociaciones que culminaron el 19 de febrero con la firma del proyecto de decisión. A pesar de la cuestión de su calificación jurídica, esta Carta fue registrada en la Colección de Tratados de Naciones Unidas a petición del Reino Unido. Tanto la carta como la decisión tienen una finalidad vital que es la no salida de RU de la UE. El objetivo es contentar a RU para evitar su salida. Por ello, la entrada en vigor de esta decisión está supeditada a una condición: que los resultados del referéndum no fueran favorables a la salida y de este modo que es que no se proceda a la salida de RU¹⁷. El contenido de esta decisión versa sobre 5 materias, una más que en la carta: “soberanía, competitividad, gobierno, económica, prestaciones sociales y libre circulación”¹⁸. En particular, se desarrollan varias medidas relacionadas con “las demandas formuladas por el Reino Unido a Bruselas de limitar las ayudas sociales a los inmigrantes europeos, permanecer al margen de los próximos pasos hacia una mayor integración europea, mejorar la competitividad del mercado único y la protección de Londres”¹⁹.

Pero el principal problema jurídico que plantea esta “decisión” es su naturaleza jurídica. Pudiendo barajarse una de estas cuatro opciones: derecho derivado europeo, derecho originario europeo, un tratado internacional, un acuerdo internacional no normativo o acuerdo político²⁰. Dada su denominación se ha planteado la duda de si se trata en primer lugar de una decisión de derecho derivado. Este acto está caracterizado por ser es un acto tipo vinculante que se contempla en el art. 288 TFUE. Su finalidad es regular asuntos concretos a lo que junto, al hecho de tener un destinatario individual, hacen que sea un acto normativo similar a un acto administrativo nacional. Pero no podemos decir que la Decisión

¹⁵ Carta «the concerns of the British people over our membership of the European Union» Reforma de la UE emitente el primer ministro del Reino Unido al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk fecha del 10 de noviembre de 2015.

¹⁶ MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., “La UE ante el desafío del Brexit: de la decision de los jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, Vol. 1, Nº43, 2016, pp. 7-24.

¹⁷ TORRECUADRADA GARCIA LOZANO, S., “¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 17, 2017, pp. 3-40.

¹⁸ JACQUÉ, J. P., “Brexit une analyse factuelle”. *Revue Trimestrelle de droit Européen*, octubre/diciembre Nº4, 2016, pp. 689-705.

¹⁹ RUIZ DIAZ DE LABRANO, R., “La salida de un Estado miembro en el proceso de integración. El Reino Unido y la Unión Europea”. *Revista de la secretaria del tribunal permanente de revisión*, Vol. 4, Nº8, 2016, pp. 41-63.

²⁰ MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., *op.cit.* pp. 10.

de Jefes de Estado y Jefes de Gobierno es una decisión, porque, aunque es un acto vinculante, ese acto vincula, porque tiene una cláusula condicional en las mismas, no por el acuerdo en sí. Pero, además, no se regulan asuntos concretos como dice el TFUE sino ámbitos donde poder legislar²¹. Por lo tanto, no es derecho derivado. En segundo lugar, no es derecho originario porque no constituye ni la base ni reglas fundamentales de la actuación de la UE, no es un tratado como Lisboa o el TUE. La decisión solo discute áreas que tendría que modificar la UE para que el RU no se fuera. Tampoco estaríamos ante derecho originario porque en la misma decisión se declara que la misma es acorde a los tratados o derecho primario. No es derecho originario primario. En tercer lugar, no sabemos si estamos ante un acuerdo político o un TI. La doctrina se divide entre las dos por lo que las que analizaré conjuntamente.

La profesora Mangas Martín defiende que es un acuerdo político porque en primer lugar la decisión contiene ofertas políticas. En segundo lugar, el Consejo Europeo declaró en todo momento que estábamos frente a un acuerdo no normativo y no se siguió ningún procedimiento legislativo. Además, que en tercer lugar no está articulado de forma legal. Para ello la profesora Mangas Martín se apoya en que la decisión no sigue la estructura de un TI: en vez de articularse por artículos se estructura en secciones y párrafos. Tampoco aparecen las firmas de los Estados contratantes al final y de ninguna manera la decisión siguió el procedimiento que rige en este tipo de procesos legales. Es decir, para firmar un tratado es necesario un ciclo que termina con la ratificación de este, además la rapidez entre la carta y el acuerdo fue a la velocidad de la luz legislativamente hablando. En cuarto lugar, conectado con lo anterior al no ser un proceso que fuera de carácter obligatorio como el acuerdo del que habla el art. 50 del TUE no debería ser vinculante. En quinto lugar, existe la duda de si estamos ante un TI por la denominación de este. No se encuentra dentro del art. 2 a) de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969, además es una denominación que induce a un posible error con uno de los tipos de derecho derivado de la OI²².

En cambio, otra parte del sector entre ellos el profesor Martín Pérez de Nanclares o Alan Dashwood apuntan a que es un TI sometido al derecho común y no europeo. Porque en primer lugar el acuerdo entra en vigor, tiene un período de vigencia. También la decisión

²¹ MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., *op.cit.* pp. 10.

²² MANGAS MARTÍN, A., “Dilemas del Reino Unido y de la Unión Europea ¿salir o cambiar la Unión?”. Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 3/2016, 25 de febrero de 2016.

tiene una cláusula de vinculación de todos los Estados Miembros participantes²³. En segundo lugar, reconoce que la forma de la decisión no es la opción óptima debido a que no sigue la estructura de los tratados, sino que se parece más a un acuerdo no normativo. En tercer lugar, los tribunales lo pueden controlar, mientras que un acuerdo político no se puede controlar. En cuarto lugar, pueda ser un TI porque la decisión entra dentro del concepto que se concibe en el derecho común en el art. 54 del Convenio de Viena sobre el derecho los tratados, es decir, tenemos unas partes que se reúnen para dejar por escrito un acuerdo al que han llegado. Además, después solo los Estados miembros pueden modificar el acuerdo, es decir la modificación del Tratado no lo puede realizar cualquier Estado solo los contratantes. Por consiguiente, la decisión es una concreción del acuerdo al que llegaron en el seno del Consejo Europeo. En quinto lugar, la decisión tiene una cláusula de entrada en vigor y los acuerdos políticos no entran en vigor. Por último, el RU pidió ante la ONU que la decisión se registrará en la Oficina de Tratados y se le dio un número de identificación, aunque es cierto que también ha registrado documentos que no son TI dentro del registro²⁴.

Aunque me inclino más por considerar que nos encontramos ante un TI, seguimos teniendo dudas respecto a la naturaleza jurídica de la decisión, que no podemos resolver entre otras cosas, porque la decisión no entró en vigor debido a que el referéndum no tuvo un resultado positivo.

2.3.2. El referéndum de 23 de junio de 2016 y sus efectos.

Finalmente, el 23 de junio de 2016 se realizó el temido referéndum vinculante con el que la sociedad del RU decidía la salida de la OI o su mantenimiento en su seno. El 51,9% de los votantes optaron por la salida, mientras que el 48,1% prefería quedarse dentro del calor de lo conocido. Por otro lado, constatamos que los territorios de Escocia (62%), Gibraltar (95,9%), Londres (59.9%) e Irlanda del Norte (55.8%) se mostraron a favor de continuar en la UE. El lugar donde más porcentaje hubo a favor de la salida fue Boston (75,56%). La única ciudad grande que quiso aislarse de la UE fue Birmingham. Además, los jóvenes votaron a favor de permanecer dentro de la UE, mientras la población de mayor de edad votó lo contrario. Tal vez porque los jóvenes sienten mayores relaciones con la UE por proyectos

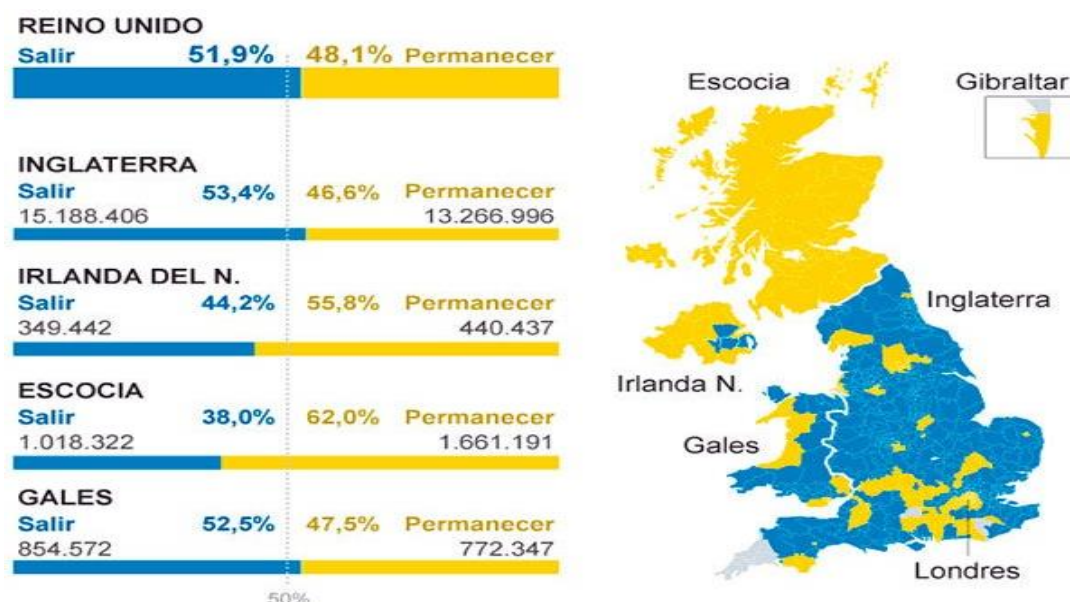
²³ CASTELLÀ ANDREU. M.^a, “Referéndum sobre el Brexit: una historia inacabada”. UNED, Revista de Derecho Político, N°97, septiembre-diciembre, 2016, pp. 297-334.

²⁴ MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., *op.cit.* pp. 10.

tales como las becas erasmus. Por otro lado, la población rural fue la que votó a favor de retirarse de la UE al contrario que la población urbana que decidió quedarse²⁵.

Dado que tanto permanecer como salir fueron votados por escaso margen de puntos, en las cámaras se preguntaron si se debería realizar un segundo referéndum. Se ha criticado de manera muy persistente, la no exigencia de un porcentaje mínimo de votos a favor para la salida de la UE, tal y como se le exigió a Montenegro por la independencia de Serbia (55%)²⁶. Además, había varias asociaciones y partidos políticos que defendían la idea de realizar un segundo referéndum alegando que los ciudadanos se han dado cuenta de las consecuencias de aplicar el art. 50 TUE. Al final no hubo un segundo referéndum que hubiera sido reafirmante en una decisión tan importante.

Figura 1. Resultados del referéndum sobre el *Brexit* de 23 de junio de 2016



Fuente: El gráfico pertenece a Juan C/Sánchez, publicado en el Mundo.es. pero originario del periódico de la BBC. Link: www.elmundo.es/internacional nombre del artículo “Estos son los resultados del Brexit”.

¿Pero por qué los habitantes de RU quisieron marcharse? Hay una gran variedad de motivos en los que encontramos migratorios, regionales, soberanos, económicos, diferencias

²⁵ VALDÉS HUÍDOBRO, R., 21 de noviembre de 2019. Intervención a la conferencia Cantabria ante el Brexit ¿y ahora qué? Santander, Casa de Europa.

²⁶ ORTEGA, A., ¿“Arrepentexit”, o retraso indefinido? *El espectador global- Blog Real el Instituto el Cano*, entrada del blog de fecha del 5 Julio 2016.

de puntos de vista dentro de la UE, diferencias generacionales y diferencias topográficas. Por lo que no debería habernos sorprendido tanto el resultado del referéndum. La primera razón es el papel de la masiva inmigración de personas de dentro de la UE incrementado las entradas anuales en más de 180.000, por otro lado, sigue siendo el lugar favorito de millones de jóvenes pertenecientes a países del Este y demás jóvenes con educación superior y cualificación para encontrar un trabajo. Esta inmigración causó presiones en la sanidad, educación, transporte. Debido a la máxima afluencia de trabajadores se bajó el salario general provocando un gran descontento²⁷. La segunda razón es la soberanía que pedía a gritos RU, soberanía que se creía perdida por haberse otorgado a la UE que ha sido reiterada en numerosas ocasiones. Mientras que la cuestión regional se encuentra el territorio de Irlanda que se teme por el posible retraso el proceso de paz entre las dos Irlandas y en la gran pérdida económica que tendría la frontera con la UE²⁸. Sin embargo, en el resto del país influyó que hubiera una mejor economía teniendo una de las bolsas más importantes del mundo, no teniendo que depende tan estrechamente de la UE. Además, podemos incluir las diferencias territoriales que se observan en los votos siendo un ejemplo Escocia que es un territorio británico muy vinculado a la UE. Sin embargo, el resto del territorio británico no siente tanto el sentimiento europeo. Otra razón de la posible salida es la diferencia de puntos de vista en la OI siendo unos claros ejemplos las calificadas terribles incorporaciones de los Estados al marco de la Unión Europea, la fallida PAC en el territorio británico, problemas en los principios de la organización etc²⁹. En las diferencias topográficas podemos encontrar que en las zonas rurales tanto agricultores y ganaderos tienen ciertos malestares con las políticas de la UE siendo un ejemplo la conocida como PAC que dio origen al cheque británico ya explicado. El malestar no solo surge por las posibles no indemnizaciones o no ayudas que no puede recibir ese sector, sino también por el gran abandono que dicen que sufren. Puede que las zonas rurales no vean tan claro los beneficios de la UE, por consiguiente, tengan deseo ardiente de salirse. Por otro lado, las poblaciones urbanas prefieren quedarse en la UE porque disfrutan de las más amplias ventajas europeas. Sin embargo, si analizamos la diferencia entre generaciones la población más anciana que en vez de alabar la UE por el gran desarrollo que se ha sufrido últimamente, reniegan de su evolución no queriendo estar dentro de la misma. En un lugar diferente las poblaciones más jóvenes valoran las posibilidades de usar

²⁷ MATHIESON, D., *op.cit.* pp. 6.

²⁸ POZO SERRANO, P., "Las repercusiones del Brexit sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte: consideraciones provisionales". *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.72/1, enero-junio ,2020, pp.137-161.

²⁹ LONGÁS, H., "Resultados del referéndum del 'Brexit'". *El País*, 24 junio 2016.

las ventajas que propone Europa tanto de movilidad estudiantil como de trabajadores y capitales. Como hemos comentado y analizado se conciben una gran variedad temáticas de razones para el resultado del referéndum que se vinculan y se oponen entre ellas.

En cualquier caso, a la vista de estos resultados el 8 de septiembre de 2016, Theresa May y el presidente del Consejo Europeo mantuvieron conversaciones acerca del futuro del RU. Unos meses más tarde, en diciembre de ese mismo año tuvo lugar la reunión del Consejo Europeo en donde se decidió que mantendrían negociaciones con RU para la elaboración del acuerdo de salida.

Entre tanto, el 3 de noviembre de 2016 la High Court dictó sentencia resolviendo en primera instancia ³⁰ acerca de si era necesario que el Parlamento (Cámara de los Comunes) aprobará una ley habilitante para que la Primera Ministra pudiera notificar al Consejo Europeo la decisión de irse, o si bastaba que el poder ejecutivo aprobará la notificación debido a la fuerza vinculante del primer referéndum, es decir, si podía usar la *royal prerogative*³¹. Cabe aclarar que la demanda fue interpuesta por dos ciudadanos de a pie (un peluquero y una directiva activista), con la excusa de que no entendían que el poder ejecutivo pudiera notificar el inicio del Brexit sin el refuerzo del Parlamento británico, ya que estaba en juego mucha legislación que afectaba a los ciudadanos debido al carácter integracionista de la UE. El tribunal en primera instancia falló a favor de la parte demandante aclarando que se debía votar una ley habilitante para que la Primera Ministra pudiera hacer la notificación. El 24 de enero de 2017 el Tribunal Supremo del RU en recurso apelación³², concluyó que para realizar la notificación se necesitaba ley habilitante del Parlamento británico, denegando el recurso de apelación de la Primera Ministra a la decisión de primera instancia. El poder ejecutivo (la primera ministra y el consejo de ministros) interpuso este recurso defendiendo la tesis de que ya se encontraba habilitada, porque temía que los diputados de las regiones tales como Escocia o Irlanda del Norte intentarían tirar por la borda el trabajo del referéndum debido a que en ellas el sentimiento europeo está más arraigado, votando en contra de la ley habilitante. Aun así, el Parlamento, el día 13 de ese mismo mes, habilitó a la Primera Ministra

³⁰ HIGH COURT Asunto CO/3809/2016 and CO/3281/2016 de 3 de noviembre de 2016 R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union Miller [2016] EWHC 2768 (Admin).

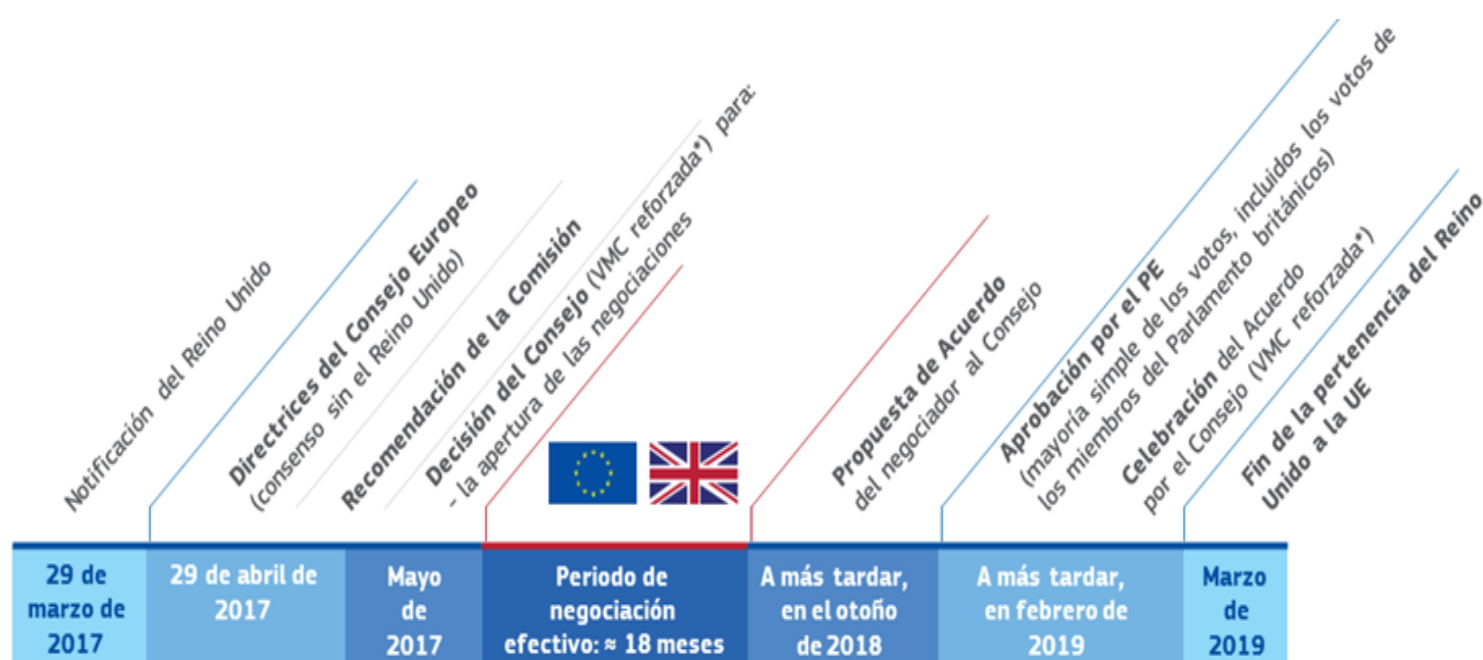
³¹ La *royal prerogative* es una institución jurídica que da al gobierno el poder de realizar diferentes actos sin tener que depender de la autorización del parlamento.

³² SUPREME COURT Número de citación [2017] UKSC 2016/0201 de 5 del 24 de enero de 2017 reference by the Attorney general for Northern Ireland -in the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review. Miller [2017] UKSC 5.

para realizar la notificación, que se considera el instrumento por el que se denuncia el Tratado de Lisboa al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk.

Sobre esta base, el 29 de marzo de 2017 Theresa May dio el primer paso del artículo 50: notificar la intención de salirse al Consejo. A partir de ese momento, el itinerario a seguir (reflejado en la figura 2) parecía claro. Sin embargo, los acontecimientos no se desarrollaron como estaba previsto.

Figura 2. Cronograma del Brexit que debería haberse seguido con la aplicación del art. 50 TUE



Fuente: Consejo Europeo, en zona de prensa, en la hoja informativa titulada artículo 50 del TUE preguntas y respuestas.

Después de haber notificado la carta de intención de salida, el 29 de abril se reunió de forma extraordinaria el Consejo Europeo para aprobar las orientaciones para tener en cuenta en las negociaciones³³. El 3 de mayo la Comisión presentó la recomendación complementaria a las orientaciones del Consejo sobre cómo realizar las negociaciones, pidiendo en la misma recomendación la apertura de negociaciones.

³³ Datos obtenidos en la página web: www.consilium.europa.eu en el apartado de políticas *Brexit*.

El 22 de mayo, el Consejo Europeo autorizó a abrir las negociaciones con el RU, para realizar el acuerdo internacional. A partir de este momento el engranaje comenzó a funcionar y a descarrilarse en el mismo momento con respecto del esquema presentado anteriormente. El 19 de junio de 2017 fue la primera vez que comenzaron las negociaciones presenciales entre RU y UE sentándose en la mesa las dos partes. Para llegar hasta este punto ha habido un baile en los pasillos de la UE. Tanto los días 20 de julio y 31 de agosto se reabrieron y suspendieron las negociaciones. Las negociaciones se dividieron en períodos de varios días, por lo tanto, se estuvieron reabriendo y suspendiendo constantemente. Pero el día más importante fue el 31 de agosto porque se negoció sobre las cuestiones más escabrosas del acuerdo de salida, el *opt-out* irlandés.

Mientras se estaban desarrollando estas negociaciones, el 19 de diciembre de 2017 se presentó ante el Tribunal Superior de Justicia escocesa en primera instancia un recurso judicial, con el objetivo de presentar una cuestión prejudicial al TJUE sobre si la notificación presentada por Theresa May se podía revocar en ese momento. Al ser denegada se presentó un recurso de apelación. El recurso de apelación finalmente culminó en la presentación de la cuestión prejudicial, de la que nos ocuparemos más adelante.

El 9 de febrero se reabrió el último período de negociaciones terminando el 28 de febrero cuando, por fin, se alcanza el proyecto de retirada. Este proyecto se compuso de dos partes: el acuerdo, que consta de seis títulos, y dos protocolos que estaban relacionados con Irlanda e Irlanda del Norte³⁴. Terminada la fase de negociaciones del acuerdo se abrió la fase de prestación del consentimiento tanto en RU como en el seno de la UE.

Hubo que esperar hasta el día 25 de noviembre de 2018 para que se aprobara en el seno del Consejo Europeo el refrendo del acuerdo de retirada. El 4 de diciembre, el Abogado General M. Campos Sánchez Bordona publicó sus conclusiones generales sobre el asunto C-621/18 resolviendo la cuestión prejudicial. El día 5 de diciembre, la Comisión Europea inició el procedimiento para firmar y celebrar el acuerdo ya negociado comenzando la vía de la ratificación del Tratado. Mientras tanto en ese mismo día, el TJUE dictó sentencia sobre el asunto C-621/18. La Primera Ministra pidió una prórroga el 20 marzo de 2019 debido a que le era imposible que el Parlamento británico aprobase el acuerdo de salida. El Consejo

³⁴ Conocido como *opt out*, el problema de las dos irlandas en el intento de que no haya una frontera entre las mismas para no destruir el comercio de los dos territorios. Irlanda del Norte sufriría graves consecuencias si se cerraran las fronteras europeas por lo que el problema sobreviene en la disputa de intereses y solucionar el problema jurídico. Ello conllevaría a una posible unión de las dos Irlandas.

Europeo aprobó la prórroga hasta el 12 de abril de 2019. Días antes del fin del primer ultimátum el 5 de abril se volvió a requerir una prórroga debido a la negativa del Parlamento británico de ratificar el acuerdo. Pero la UE solo se la otorgó hasta el 31 de octubre, por lo que dejaría de ser un Estado miembro, el primer día del mes siguiente de la prórroga, es decir, el 1 de noviembre.

La crisis institucional y parlamentaria en RU provocó que el 23 de julio de 2019 Boris Johnson se convirtiera en primer ministro después de que Theresa May dimitiera. Johnson, que defendía la salida de RU con o sin acuerdo, levantó ampollas en el Parlamento británico, que aprobó una ley que autorizaba automáticamente la prórroga si no se alcanzaba la querida salida con acuerdo. Pero durante este tiempo, Boris Johnson volvió a negociar otro acuerdo que recibió las mismas negativas del Parlamento. Ciertamente es que la negociación fue más ágil porque ya había habido negociaciones sobre la mesa y se sabía de manera unánime los asuntos que necesitaban ser radicalmente cambiados.

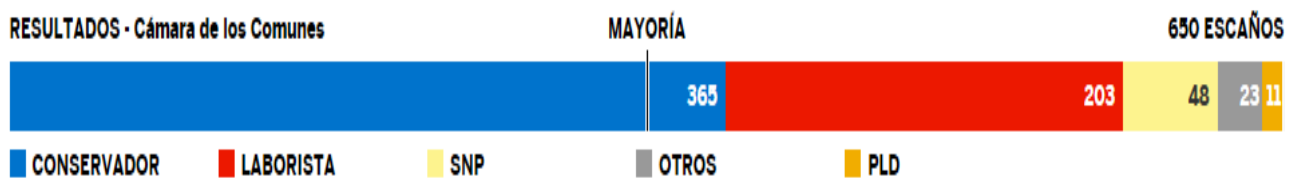
En los últimos minutos antes de que se terminase la prórroga acordada, el 31 de octubre, el Primer ministro Boris Johnson consiguió llegar a un acuerdo, calificado como peor que el de la primera ministra. En ese acuerdo la estructura cambia radicalmente con respecto al primero consta de 3 partes: el acuerdo sobre la retirada, un periodo de transición y un protocolo con Irlanda del Norte que intenta suplir el *opt-out*. Se incorporan un sinnúmero de soluciones jurídicas para que el mercado único no se haga añicos³⁵. Este segundo acuerdo no se ratificó en el Parlamento. Sobre la fase de la ley aprobada por el Parlamento británico ante el temor de una salida caótica, Boris Johnson volvió a pedir una prórroga obligado en nombre del Parlamento británico, que fue aprobada el 28 de octubre por el Consejo Europeo. Pero esta prórroga fue más difícil de conseguir que las anteriores ocasiones por la negativa de Francia que al final votó a favor. Esta prórroga se caracteriza por ser flexible, ya que si el RU ratificaba el acuerdo de salida de Boris Johnson podrían salirse antes o incluso se podría negociar un tercer acuerdo de retirada. Pero esto dependía de las elecciones del 12 de diciembre de 2019.

Ese día 12 de diciembre los británicos votaron como revela la siguiente figura consiguiendo la mayoría absoluta Boris Johnson, por lo que el RU salió de la UE el 31 de

³⁵ VALENCIA BAYÓN, I., Conferencia: “Cantabria ante el Brexit ¿y ahora qué? Santander”, promovida por Casa de Europa, 21 noviembre 2019.

enero de 2020 y será efectivo el 31 de diciembre cuando se terminarán las negociaciones posteriores que solicitó Boris Johnson. El día 31 de enero RU dejó de ser un miembro de la OI, todavía estamos a la espera de lo que ocurrirá el 31 de diciembre, cuando ya será efectivo el divorcio con la UE.

Figura 3. Resultado de las elecciones generales del 12 de diciembre de 2019



Fuente:elpais.com/especiales/2019/elecciones-reino-unido/. Este gráfico pertenece al artículo anterior, aunque se base en los porcentajes e información que dio el parlamento británico.

Michel Barnier el negociador principal por parte de Europa, aunque reconoce que ha habido grandes avances en el segundo acuerdo vaticina que “la negociación con RU no tiene vistas de acabar en 2020”, En cualquier caso, parece la crónica de una muerte anunciada para la que ya teníamos el sarcófago desde la 2GM.

3. EL ART. 50 TUE Y SU PROBLEMÁTICA APLICACIÓN EN EL CASO DEL BREXIT

El artículo 50 del TUE dispone que: “Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. 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. 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. 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. 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”.³⁶

El art. 50 del TUE, es, por tanto, una cláusula de salida de la que se derivan dos consecuencias. La primera es la retirada del Tratado por un Estado parte, ya que dicho precepto es la aplicación de la regla general conforme a la cual la terminación de un tratado o la retirada de este se producirá, en primer lugar, conforme a lo previsto en el tratado art. 54 a) del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969³⁷. Y la segunda es la pérdida del estatuto miembro por parte del Estado que solicita su aplicación.

Ahora pretendo analizar si de no haber existido el art. 50 del TUE³⁸ hubiésemos podido aplicar el art. 56 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 de

³⁶ Tratado de la UE publicado por el diario oficial de UE 2010/C083/01, publicado el 30 de marzo de 2010, N° 53, ISSN 1725-244X, pp.13-45.

³⁷ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Brexit algunas reflexiones desde el derecho internacional”. *Revista Española Derecho Internacional*, Vol. 68, N°2, 2016, pp.19-22.

³⁸ El artículo 50 entró en vigor en el Tratado de Lisboa de 2007, pero vio la luz en el proyecto de Constitución Europea.

manera supletoria³⁹. Para ello nos basaremos en la opinión de la profesora Ojinaga Ruiz y en la opinión del profesor Remiro Brotons y parte de la doctrina. Mientras que la opinión de la profesora es que si se hubiera podido aplicar “porque se infiere la naturaleza de estos tratados”. Porque el art. 56.1.b) del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados alude que el derecho pueda ejercerse si se analiza de la naturaleza del tratado⁴⁰. También podemos incluir la letra a del mismo que dispone que se puede usar el artículo del Convenio de Viena si hubo alguna intención constaba de los Estados miembros de incluir una cláusula de salida. Por ejemplo, podemos mencionar que tanto Bélgica como Francia en el tratado de Roma ya habían alegado o mostrado su arduo interés de que hubiera una cláusula de salida. Estos dos países se apoyaban la creación de la cláusula debido a que ellos pensaban usarla si veían que la Organización no tenía futuro. Mientras que por otro lado el profesor Remiro Brotons junto con parte de la doctrina, alega que no podríamos utilizarlo porque en los tratados se reflexiona que existe el carácter irrevocable de la adhesión a la UE basándose en doctrina y jurisprudencia⁴¹. Para apoyar su argumentación se basa en el asunto Costa-Enel dictado por el TJUE “donde la atribución de competencia que realizan los Estados Miembros a las CEE es definitiva e irrevocable. En el fallo se interpreta que si no hubiera una cláusula no podríamos interferir la aplicación del artículo 56.1.b). Apuntando que el artículo 356 TFUE se apoya y subraya la idea de permanecer a la UE por tiempo ilimitado⁴².”

En conclusión, no se podría haber aplicado el art. 56.1.b) según la jurisprudencia del TJUE⁴³. Por lo tanto, RU no podría haberse salido usando el artículo del derecho común, facilitando en cierto modo el art. 50 TUE el proceso. Al final tener una cláusula de salida en el TUE puede que nos haga tener la falsa creencia que todos los problemas están solucionados. Pero el art. 50 TUE no es tan específico como querríamos lo que ha generado toda una serie de interrogantes, cuyo estudio afrontamos a continuación, comenzando por un análisis de los antecedentes del art. 50 TUE.

³⁹ Véase el art. 56 Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de Viena, Viena, 23 de mayo de 1969, U.N. Doc A/CONF.39/27, entrada en vigor en enero 27, 1980.

⁴⁰ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *op.cit.* pp. 7.

⁴¹ BROTONS, A., *Derecho internacional Público*. Vol. II, Derechos de los tratados, Tecnos, 1987, pp. 477-478.

⁴² ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *op.cit.* pp. 7.

⁴³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *op.cit.* pp. 7.

3.1. LOS ANTECEDENTES DEL ART. 50 TUE

Puede que se piense que la primera salida de la UE o las antiguas CEE es la protagonizada por RU conocida con el *Brexit*, pero tenemos tres antecedentes. El primero fue la independencia del territorio de Groenlandia con respecto al Estado de Dinamarca, al independizarse se produjo la salida automática de las CEE. Sin embargo, Groenlandia tuvo que negociar y ratificar un tratado de retirada, es decir, un TI relativamente simple comparado con el actual de RU. Para salirse de la UE aplicaron el Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, en particular los artículos 54 y 56. La negociación sólo se centró en el sector del pescado, al ser uno de los lugares donde la UE realizaba las pescas por ser tan rica y abundante. En relación con la legislación las CEE decidieron de manera simple y sencilla añadir en todos los tratados legislativos en su ámbito espacial que se dejaran de aplicar a Groenlandia. El proceso fue relativamente fácil porque su población consistía en 62.000 personas frente a los millones de personas que viven en RU; además de que las CEE eran solo un acuerdo comercial, no tan intrincado como actualmente.

El segundo antecedente se refiere al Estado de Argelia en 1962, que como Groenlandia se independizó de Francia saliendo automáticamente de las CEE. Aunque previamente había estado vinculado de forma modulada o especial, su salida no se formalizó como la de Groenlandia. Es decir, no hubo ningún tipo de acuerdo post-salida. El tercer antecedente es el de Alemania cuando fue reunificada y entró en la UE como un nuevo Estado dentro de la misma, es decir el Estado anterior se salió, pero no se realizó ningún TI porque ingresó en la UE como un Estado “completo”⁴⁴. Por lo tanto, el RU sería la tercera o cuarta salida efectiva si contamos la salida-entrada de Alemania, dependiendo como lo veamos.

La idea de salirse de la OI es antigua pero el precepto se articuló en los años 2000, aunque la cláusula de salida recogida en el TUE no apareció hasta el proyecto de Constitución Europea del año 2004⁴⁵. Hasta aquel entonces no se quiso recoger jurídicamente, porque se mantenía la idea de la perpetuidad como vimos. Este artículo se concibió en una época donde los países que se habían independizado de la URSS se estaban uniendo al proyecto europeo. Los Estados miembros por el temor a que en estos países hubiera un golpe de estado

⁴⁴ ORTEGA, A., “Si se puede salir de la UE”. *El País*, 23 noviembre 2012.

⁴⁵ Es un proyecto compuesto por 448 artículos de los cuales participaron 25 Estados miembros siendo redactada por parlamentarios, nacionales, profesores de universidades fue firmado en Roma en 2004 pero debido al referéndum negativo de estos países no se pudo ratificar por Francia y Países Bajos.

redactaron esta cláusula de salida⁴⁶. Para así solucionar el problema que se pudiera crear. Así que parece paradójico que lo haya usado un Estado como el RU.

La cláusula de salida se incorpora por primera vez en la fallida Constitución Europea, pero el embrión comenzó a redactarse años antes, hubo 3 proyectos tendentes permitir a un Estado abandonar la UE: el proyecto de Lamassoure⁴⁷, el proyecto Badinter⁴⁸ y el proyecto Hain-Dashwood⁴⁹.

El primer proyecto aludía a la idea general de que todos los Estados miembros tenían un derecho de salida unilateral (modalidad unilateral), pero a cambio imponía graves consecuencias que servían para disuadir a cualquier Estado miembro que quisiera denunciar el tratado. De este proyecto se derivó la idea de salida unilateral, pero no tuvo importancia en la construcción final de la cláusula de la salida.

El segundo proyecto tuvo más importancia legislativa y jurídica. El artículo dispuso lo siguiente: *«Any Member State may denounce this Treaty and give notice of its decision to withdraw from the European Union. The decision of the Member State shall be made within that State in accordance with the procedure required for amendment of constitutional provisions of the highest level. The withdrawal of the State shall not take effect until after the end of a time-period to be decided by the European Council. During this period, the Union and the withdrawing State shall negotiate an agreement defining the withdrawal procedure and its possible consequences for the interests of the union. The withdrawing State shall be responsible for any loss that may be suffered by the union due to its withdrawal. in the absence of any agreement between the withdrawing State and the Council of Ministers, the Court of Justice shall be seized of the dispute. it shall also hear any actions relating to the interpretation and execution of withdrawal agreements»*.⁵⁰

⁴⁶ PIERNAS LÓPEZ, J.J., “El art. 50 TUE: de su introducción a su aplicación: ten cuidado con lo que desees”. *Anuario Español Derecho Internacional*, 2018, pp. 833-852.

⁴⁷ El cual era un miembro del partido popular europeo, Alain Lamassoure ha sido diputado francés y europeísta conocido.

⁴⁸ Fue el senador francés que consiguió sé que aprobara la abolición de la pena de muerte, Robert Badinter además ha sido ministro de justicia durante muchas décadas.

⁴⁹ Fue una colaboración entre un parlamentario y miembros del gobierno británico y un gabinete de profesores de la universidad de Cambridge dirigidos por el profesor Alain Dashwood. El catedrático ha sido profesor de derecho y especializado en derecho comunitario durante años además del fundador de la revista derecho europeo.

⁵⁰ Contribución presentada por el miembro suplente de la Convención: «Una Constitución Europea» D. Robert Badinter, Bruselas, 30 septiembre de 2002, Con 317/02, pp. 50.

De conformidad con esta disposición la denuncia del tratado se realiza por el instrumento de la notificación que debe cumplir el siguiente requisito: debe ser conforme al derecho nacional de cada país. En segundo lugar, se debe negociar un acuerdo sobre la retirada del Estado saliente. Es decir, el acuerdo de retirada es obligatorio y un paso fundamental. La mayor sanción sino se llegase a este paso sería la intervención del TJUE para conocer de la diferencia ante la imposibilidad de lograr un acuerdo de retirada.

De la propuesta de Badinter nos interesa destacar las siguientes cuestiones. En primer lugar, el país saliente debe avisar a la UE de su salida, pero no se especifica ni el medio y ni el órgano para ello. En segundo lugar, estamos ante una cláusula dual, no unilateral. Es decir, la UE también tendrá que votar si ese Estado puede salirse de la UE. El acuerdo realizado con el Estado no tendrá efecto hasta después de fin del periodo decidido por el Consejo Europeo. También la UE y el Estado saliente deberán negociar un acuerdo. El Estado saliente será responsable de cualquier pérdida que sufra la Unión, siendo una de las consecuencias que impone el artículo. Si no hubiera acuerdo, el Tribunal de Justicia se hará cargo de la disputa, que también es el encargado de la interpretación y ejecución del tratado.

Por consiguiente, el acuerdo es de carácter obligatorio y nace la cláusula dual en vez de una cláusula unitaria como proponía el anterior proyecto. El TJUE tiene potestad para interpretar y ejecutar el acuerdo, teniendo el gran poder de poder incluso redactar uno si el Estado saliente y la UE no hubiera realizado ningún proyecto. El acuerdo se debe centrar en las relaciones del Estado saliente con la UE. Por lo tanto, en este proyecto prima la existencia de un acuerdo, mientras que el primer proyecto se apoyaba en la idea de que el Estado saliente decidió por sí mismo irse de la UE y la OI no le ponía ninguna clase de trabas. Además, en el primer proyecto se tenía que realizar por una denuncia, mientras que el segundo proyecto no define ningún instrumento por el que se realice la salida.

Por último, el proyecto Hain-Dashwood, proponía que: «1. *Any Member State may withdraw from the European union. it shall address to the Council its notice of intention to withdraw.* 2. *The Council, meeting in the composition of Heads of State or Government and acting by unanimity, shall determine, after consulting the Commission and the European Parliament, the institutional adjustments to this Treaty that such withdrawal entails.* 3. *For the purpose of this Article, the Council, meeting in the composition of Heads of State or Government, and the Commission shall act without taking into account the vote of the*

nationals of the withdrawing Member State. The European Parliament shall act without taking into account the position of the Members of Parliament elected in that State»⁵¹.

En este proyecto el Estado saliente debe notificar su intención al Consejo. El Consejo decidiría por unanimidad, después de realizar las consultas pertinentes a la Comisión y al Parlamento Europeo, sobre los reajustes institucionales necesarios para la salida. En definitiva, se prevé una salida unilateral y automática. No encontramos un acuerdo. Hay una consecuencia de matiz político, no dejando participar al Estado saliente en ninguna de las resoluciones del Parlamento Europeo ni de la Comisión Europea. En principio este proyecto toma la idea común de la salida de carácter unilateral como el proyecto de Lamassoure, pero en cambio no impone ningún tipo de control económico por parte de ninguno de los órganos de la UE, pero sí una consecuencia política y es el retirar el poder de votación del Estado saliente en cualquiera de los órganos políticos con poder de decisión. En cambio, a diferencia de los otros proyectos, se añade la idea del reajuste sustancial de tratados cuando un país quiera perder su Estatuto de miembro, que no se había dado en ningún anterior proyecto, aportando un toque de novedad. A diferencia del segundo proyecto donde se marca cuando el Estado saliente llega a convertirse en un tercer Estado, en este tercer proyecto no se dispone nada al respecto.

Los tres proyectos, muy diferenciados entre sí, plasman las diferentes ideas que se pueden tener en cuenta a la hora de redactar y articular este tipo de preceptos desplegando un gran abanico jurídico de instrumentos e ideas. Con estos tres grandes proyectos en mente y después de diferentes tiras y aflojas, finalmente, el art. I-60 del Tratado Constitucional⁵² titulado “Retirada voluntaria de la Unión”, fue redactado en los siguientes términos:

“Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. 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 de conformidad con el apartado 3 del artículo III-325. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación

⁵¹ Contribución presentada por miembro de la Convención: «Una Constitución Europea» D. P. Hain, Bruselas, 16 octubre 2002, Con 345/1/02 pp. 122.

⁵² Tratado por el que se aprueba una Constitución Europea, publicado por el diario oficial de la Unión Europea, el 16 de diciembre de 2004, en el asunto C-310/1.

del Parlamento Europeo. La Constitución dejará 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. 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 europeas del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 72 % de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65 % de la población de dichos Estados. 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 I-58”.

Por lo que observamos se mezclan piezas e ideas de los tres proyectos. Del primer proyecto se toma la idea de que la salida es unilateral y solo se necesita que el Estado saliente quiere salirse. Mientras que del segundo proyecto se recoge el requisito de realizar un acuerdo, se debe informar a la UE mediante una notificación y que la salida debe ser conforme a las legislaciones nacionales del Estado. Sin embargo, el tercer proyecto se encuentra presente en la consecuencia política de no poder votar y en la notificación. Por consiguiente, de conformidad con los dos últimos proyectos se exige una notificación, pero el acuerdo no tiene carácter obligatorio como plasmó Badinter, sino carácter optativo.

A diferencia de los proyectos en los que se funda, en el artículo final se añaden tres ideas: cuándo se deja de aplicar los tratados en el Estado saliente, la prórroga y el límite de 2 años para la salida. Solo se puede decidir la prórroga por decisión del Consejo Europeo si en dos años no se llega a un acuerdo de salida, pero la salida no es automática. Solo se hará una salida automática si pasados 2 años y no se ha llegado a un acuerdo, solo en este caso se puede activar una prórroga que no tiene ningún límite temporal pudiendo ser flexible. La prórroga la tiene que demandar el país saliente.

En conclusión, el art I-60 bebe de los tres proyectos, pero también introduce ideas propias, aunque si hubiera que declarar un ganador no podría decir ninguno porque se observan las influencias de todos los proyectos. Pero la Constitución Europea nunca llegó a ser aplicable transformándose en papel mojado, por lo que el primer Tratado que integra y en el que entró en vigor jurídicamente la cláusula de salida es el Tratado de Lisboa.

3.2. LA DECISIÓN DE RETIRARSE

El primer párrafo del art. 50 del TUE dispone que “*Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.*”. Este precepto incorpora dos cuestiones: la modalidad de la cláusula de salida unilateral y la necesidad de conformidad con las normas del país saliente para poder retirarse. Analizando la primera al final se decidió que la modalidad de salida debía ser unilateral. Todo Estado tiene la libre voluntad de decidir cuándo quiere perder el estatus de miembro de una OI, por lo tanto, no es dual. Por lo que se refiere a la segunda cuestión todos los Estados miembros pueden utilizar esta cláusula siempre que se haga mediante sus normas constitucionales, es decir, “la disposición protege el derecho a no seguir tomando parte en la estructura jurídico-política de la Unión Europea como una garantía para los Estados miembros, a fin de evitar quedar sujetos a situaciones no deseadas”⁵³.

También cabe subrayar que respecto a esta segunda cuestión en RU se creó un problema jurídico. Porque no se sabía quién debía denunciar el TI debido a que no estaba previsto para ninguno de los poderes del Estado, había una laguna jurídica. No se sabía si la prerrogativa pertenecía al poder ejecutivo o al poder legislativo, porque antiguamente en la época de la monarquía le correspondía a la Corona británica debido a que su sistema político era una monarquía absoluta. Este poder de quién o cómo se podía denunciar un TI no se traspasó a ningún otro poder, creándose una laguna jurídica que ha jugado un papel bastante importante en la pieza de teatro que es el Brexit. Esta laguna jurídica quiso ser usada en beneficio propio tanto por el poder ejecutivo como por el poder legislativo. Debido a que los poderes no decidían a quién le pertenecía esta prerrogativa, algunos ciudadanos no contentos con la gestión de la salida de la UE quisieron resolver la duda existencial acudiendo a la High Court le preguntaron sobre si después del referéndum la Primera Ministra ya estaba totalmente habilitada para realizar la notificación, después de que el gobierno diera luz verde o en cambio sí quien debía habilitar a la Primera Ministra era el Parlamento⁵⁴.

⁵³ RUÍZ DÍAZ DE LABRANO, R, *op.cit.* pp. 11.

⁵⁴ El miedo de la primera ministra procedía del resultado entre las naciones del RU era muy desigual, pudiéndose haber realizado un segundo referéndum del cual los votos hubieran podido ser bastante diferentes. La petición de segundo referéndum se hizo por parte de Escocia.

En el recurso interpuesto a la High Court⁵⁵ el 3 de noviembre de 2016⁵⁶, los demandantes Gina Miller y Deir Tozetti Dos Santos⁵⁷ defendían que el poder legislativo debía votar una ley habilitante a la Primera ministra para que pudiera hacer la notificación. En la demanda también se requería que se aprobara la ley habilitante en los parlamentos regionales, lo plantearon como un posible requisito eventual. Los parlamentos regionales no tienen ninguna competencia sobre la posible ley habilitante⁵⁸. Se basaban en todos los cambios legislativos que se producirían en el derecho doméstico con el Brexit, dado que al incorporarse a la UE había cedido el ejercicio de parte de sus competencias soberanas. En consecuencia, era necesario la aprobación de la ley en la Cámara de los Lores, siguiendo el procedimiento democrático natural. Frente a ello, el poder ejecutivo defendía estar legitimados para realizar la notificación por el referéndum vinculante. Al final la High Court concluyó que debía realizarse una ley habilitante que fuera aprobada en el Parlamento por las importantes implicaciones legislativas en leyes propias del Estado saliente causadas por la salida misma. Estos cambios en el derecho doméstico se deben a que el derecho del RU no es el mismo que si no hubiera entrado en la UE y a que los tentáculos del Derecho de la UE eran muy profundos⁵⁹. Pero se denegó que los parlamentos regionales pudieran tener ninguna competencia sobre la cuestión tal y como afirmaba el ejecutivo⁶⁰.

La parte demanda formuló un recurso de apelación en la Corte Suprema contra la sentencia dictada. El recurso fue resuelto el día 24 de enero de 2017⁶¹ denegando el mismo por la misma razón. El fallo fue casi “un corta y pega” de la sentencia anterior observándose que se sigue la misma línea de la primera instancia. Se insiste en que debe haber una relación estrecha entre el poder legislativo y ejecutivo, ya que, aunque haya habido un referéndum se

⁵⁵ High Court: Se corresponde con nuestro tribunal constitucional o tribunal supremo puesto que se encarga de la interpretación de la ley, en este caso la sala de componer de 13 miembros. Todas las naciones que conforman RU pueden pedir consejo e interponer recursos. Sus decisiones son vinculantes, deben ser aceptadas y se pueden interponer recursos con las decisiones no firmes pudiendo ser recurridas.

⁵⁶ HIGH COURT Asunto CO/3809/2016 and CO/3281/2016 de 3 de noviembre de 2016 R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union.

⁵⁷ Los dos demandantes son dos ciudadanos con pasaporte británico, ella es una activista y ejecutiva de una famosa empresa mientras que él es un peluquero. Los recaudaron fondos para interponer el recurso vía internet mediante el *crowdfunding*. Ella es la cara más visible del anti-Brexit.

⁵⁸ POZO SERRANO, P., “Las repercusiones del Brexit sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte: consideraciones provisionales”. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.72/1, enero-junio, 2020, pp.137-161.

⁵⁹ TATHAM, A., “The constitutional challenges that the Brexit negotiations have created in United Kingdom: an overview”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-abril, N° 59, 2018, pp. 263-302.

⁶⁰ Esto producía graves consecuencias en relación con Irlanda del Norte o con los Estados que habían votado a favor de la permanencia porque lastraba sus oportunidades jurídicas de parar el *Brexit*.

⁶¹ R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union, CO/3809/2016 and CO/3281/2016 (HIGH COURT sección civil 3 de noviembre de 2016).

debe pasar el filtro del Parlamento puesto que se va a crear o derogar legislación⁶². Hablamos de un casi corta y pega porque también se pronunció sobre el territorio de Irlanda del Norte que suscitaba varios problemas. El más importante se centra en la modificación constitucional del llamado “acuerdo del Viernes Santo”⁶³ donde se exigía el consentimiento de Irlanda del Norte para unificarse con Irlanda o tener voz y voto sobre la permanencia del RU en la UE. Sin embargo, interpreta este acuerdo en el sentido de que no se exige el consentimiento del territorio para su posición en la UE. En otras palabras, no se necesita pedir la opinión a Irlanda del Norte si quieren permanecer. Esto consigue lastrar esperanza que tenían los territorios donde la mayoría había decidido permanecer en la UE⁶⁴.

En este contexto, nos hacemos una pregunta adicional: cabría que un territorio del Estado saliente pudiera seguir en la UE, es decir, cabría un Brexit parcial. Este problema lo planteó Escocia debido a que en su territorio el referéndum vinculante salió demasiado favorable a permanecer en la UE. Pero eso no es posible. El primer paso que deberían realizar para lograr este resultado es que Escocia se independizase del RU constituyéndose en un nuevo Estado, porque en la UE sólo pueden entrar Estados (art. 49 TUE). Por el momento Escocia no es un Estado porque según el DI un “Estado está formado por un territorio un espacio físico donde se proyecta la soberanía del estado, debe haber además población y que haya un gobierno o fuerza política que administre eficazmente”⁶⁵. Después de su independencia Escocia debería seguir las indicaciones del art 49 TUE para su ingreso en la OI teniendo que cumplir con todos los requisitos, pudiendo tardar años el proceso. La profesora Escobar apunta que un Brexit parcial sería muy complicado puesto que solo pueden ser miembros de la UE: “Cualquier Estado europeo que respete los valores... tal y como muestra el art. 49 del TUE”⁶⁶, por lo tanto, solo RU en tanto que sujeto de DI puede adquirir o perder la condición de Estado⁶⁷. Un supuesto distinto sería el caso de Irlanda del Norte. Ya hemos mencionada la conclusión de la Supreme Court sobre el acuerdo del Viernes Santo. Pero incluso el Consejo Europeo realizó una declaración acerca del mismo: con este acuerdo se podrían unificar las dos Irlandas y si se alcanzase el acuerdo, en vez de ser un Estado como

⁶² Miller [2017] UKSC 5, párr. 127.

⁶³ El 10 de abril de 1998 se firmó el “acuerdo del Viernes Santo” donde Irlanda del Norte y la República de Irlanda decidieron hacer la paz duradera entre los dos territorios. Con consecuencias jurídicas a futuro.

⁶⁴ POZO SERRANO, P., *op.cit.* pp. 28.

⁶⁵ REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional curso general*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

⁶⁶ Tratado de la UE publicado por el diario oficial de UE 2010/C083/01 publicado el 30 de marzo de 2010, N° 53, ISSN 1725-244X, pp. 13-45.

⁶⁷ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *op.cit.* pp. 21.

lo sería Escocia si se independizase, Irlanda del Norte entraría automáticamente en la UE de la mano de la República de Irlanda. Aunque de momento Irlanda del Norte no tenga todos los factores a su favor de pedir un referéndum, la posibilidad está⁶⁸.

3.3. EL PROCEDIMIENTO DE RETIRADA

Los párrafos segundo, tercero y cuarto del art.50 TUE disponen lo siguiente: “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”.*

Por tanto, el TUE ha optado finalmente por una modalidad de retirada de la UE, a través de un acuerdo o tratado internacional entre la Organización y el Estado saliente. En estos párrafos, el art. 50 TUE determina el procedimiento a seguir para su conclusión, precisando que este proceso únicamente se puede desencadenar con la notificación al Consejo Europeo de la decisión de un Estado miembro de retirarse. Además, menciona los efectos del tratado: a partir de su entrada en vigor los Tratados de la UE dejarán de aplicarse al Estado de que se trate. No obstante, el TUE contempla también otro escenario posible: la imposibilidad de concluir este acuerdo. Frente a una situación de este tipo, el art. 50 TUE opta por una retirada que se hace efectiva automáticamente a los dos años de la notificación, salvo que se prorrogue dicho plazo. Estos dos posibles escenarios, barajados en el caso concreto de la retirada del Reino Unido, han tenido su propia denominación. Se ha hablado así de un “*Brexit blando*” para la primera opción y de un “*Brexit duro*” para el supuesto de

⁶⁸ POZO SERRANO, P., *op.cit.* pp. 28.

ausencia de acuerdo. A la vista de estas disposiciones y de su aplicación práctica en el *Brexit*, nos interesa abordar a continuación las siguientes dos cuestiones generales: de una parte, el examen del procedimiento mismo de celebración del acuerdo de retirada; y, de otra parte, la determinación del momento en que se hace efectiva la retirada se produzca ésta con o sin acuerdo.

Por lo que al procedimiento de celebración del acuerdo de retirada se refiere, el propio art. 50 TUE remite al art. 218 TFUE que regula el procedimiento de celebración de acuerdos internacionales, aunque la conclusión del acuerdo de retirada presenta algunas particularidades. La primera de ellas, como hemos visto, es que el procedimiento se activa cuando un Estado miembro notifica al Consejo Europeo su intención de retirarse. El único desencadenante es, por tanto, esta notificación adoptada en los términos que vimos en el apartado anterior. En relación con la misma, durante el *Brexit* se ha planteado la cuestión de si una vez activado por esta notificación, puede cancelarse el proceso de retirada y si puede hacerse de forma unilateral por el Estado saliente. Esta problemática fue resuelta por el TJUE al pronunciarse sobre el asunto C-621/18⁶⁹ en los términos que analizaremos a continuación a la luz de las interesantes Conclusiones del Abogado General Sánchez Bordona⁷⁰, poniéndolas en contexto con todas las opiniones que se tenían sobre la revocación de la notificación.

El Abogado General define la revocación de la notificación de manera unilateral y voluntaria basándose en que el art. 68 del Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados se puede aplicar analógicamente. Mientras que la Comisión y el Consejo defienden que podría existir una revocación bilateral que incluiría una votación, dentro de la UE, además de la voluntad del Estado saliente. Por otro lado, una parte de la doctrina aboga por que no se puede aplicar el artículo 68 del Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados porque una costumbre internacional no se puede aplicar antes que el derecho convencional europeo por la regla de la *lex specialis*, primando el derecho europeo, y como el artículo en sí no nos habla de ello, no podría haber una revocación. Para comprender por qué el Abogado general y el TJUE apoyan la revocación unilateral y voluntaria realizaré un análisis más profundo.

El Abogado General entiende que sería posible aplicar el art. 68 del Tratado de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que dispone que: “*las notificaciones de retirada previstas*

⁶⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018, Wightman, C-621/18, EU:C:2018:999.

⁷⁰ Conclusiones del Abogado General Campos Sánchez-Bordona de 4 de diciembre de 2018, Wightman, C-621/18, EU:C:2018:978.

en los arts. 65 y 67 de dicha Convención podrán ser revocadas en cualquier momento antes de que surtan efecto”, porque el derecho europeo se basa en el derecho común y si no encontramos la revocación en el derecho europeo debemos dirigirnos a la solución que ofrezca el derecho común. En este caso concreto el derecho común prevé la revocación antes de que se consiga ratificar el acuerdo, por lo que es comprensible que el Abogado General quiera usar ese precepto. Pero su uso plantea el problema jurídico de determinar si se puede aplicar esta disposición a este asunto.

La primera cuestión para tener en cuenta al respecto es que ni la UE, ni Francia ni Rumanía ratificaron el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, por tanto, no podríamos aplicarlo, a menos que fuera una costumbre internacional. Si fuera una costumbre internacional el art. 68 del Convenio se podría aplicar, aunque no todos los miembros lo hubieran ratificado. Sin embargo, se aprecia una gran dificultad para considerar esta disposición como costumbre. Ni la doctrina ni el mismo Abogado General encuentran grandes argumentos a favor de su naturaleza consuetudinaria. Algún autor alude a que según la regla de la *lex specialis*⁷¹ una costumbre no podría aplicarse por delante de una norma de derecho europeo⁷². Pero el Abogado General, niega que sea una costumbre por cuestiones prácticas, es decir, es difícil que el TJUE llegue a considerar en su sentencia que en este precepto concurren los dos elementos constitutivos de la costumbre internacional. Como alternativa, el Abogado General opta por la aplicación de la norma de forma analógica, no calificándola al final de costumbre internacional. Su aplicación por analogía se basa en que es una fuente muy segura de interpretación. El art. 68 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados completa al art. 50 TUE, aportando pautas hermenéuticas. Es decir, el Abogado General no consigue justificar que el art. 68 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados sea una costumbre⁷³, pero le atribuye fuerza interpretativa para que se pueda aplicar y podamos hablar de la revocación de la notificación⁷⁴.

⁷¹ La regla *lex specialis* otorga un mayor peso jurídico al derecho convencional europeo frente a otros tipos de norma por el rango de especialidad.

⁷² RYLATT, J., “The irrevocability of an article 50 notification: Lex specialis and the irrelevance of the purported Customary Right to Unilaterally Revoke”. *UK Constitutional law Association*, entrada del blog de fecha 27 de julio del 2016.

⁷³ Conclusiones del Abogado General, párr. 85 confirmado por el TJUE en su sentencia donde dice que se debe aplicar por analogía al ser una fuente que aporta pautas hermenéuticas como se afirma en otros párrafos que ya he mencionado.

⁷⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA.P., “Un Tribunal a la altura de sus responsabilidades: el Brexit ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº62, 2019, pp. 17-37.

El Abogado General además de lo dicho en torno al art. 68 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, acude a los siguientes argumentos para defender que la revocación debe ser unilateral y voluntaria. En primer lugar, interpretando el art. 49 TUE en relación con el art. 50 TUE observa que, la entrada a la OI debe ser unilateral y voluntaria, entonces la salida debería seguir el mismo patrón, porque si el Estado puede usar su soberanía para entrar, también puede para desligarse de una OI⁷⁵. En segundo lugar, en el TUE no se prohíbe la revocación de la notificación del tratado, ni implícita ni explícitamente, tan solo hay un silencio al respecto. En tercer lugar, el Abogado General se fija especialmente en el término “intención” usado en el art. 50 TUE. Esta palabra, es sinónimo de voluntad y la voluntad puede cambiar a lo largo del tiempo, por lo que la revocación pueda ser voluntaria⁷⁶. Pero, el adjetivo de voluntario no puede aplicarse en todo el proceso del art. 50 TUE. La revocación voluntaria de la notificación podría caber cuando se notifica al Consejo Europeo la intención de salirse de la UE, también se puede revocar cuando se esté en la fase de negociación del acuerdo, pero no cuando ya se haya ratificado el acuerdo. Esta palabra ayudaría, por tanto, no sólo a justificar que la revocación es voluntaria, sino que también establecería su límite temporal, además de proyectar que la revocación sea voluntaria.

Por último, el Abogado General fijándose de nuevo en el art. 50 TUE entiende que si el RU no cumpliera el primer precepto del artículo estaría en un supuesto de ilegalidad⁷⁷. Si estamos ante un supuesto de ilegalidad no podemos continuar el mecanismo que activa la notificación. Entonces, parece lógico, considerar que debe existir un mecanismo de revocación de la notificación para dar una posible solución a este problema jurídico que se podría dar⁷⁸. A parte de la paralización del proceso, si se incurriese en una ilegalidad, podríamos estar ante otro problema jurídico si no hubiera una revocación. Este problema jurídico sería una expulsión indirecta. Basándonos en el factor variable de la voluntad, si el Estado saliente quisiera cambiar su opinión sobre la salida no podría hacerse obligando a una salida directa, coartando la voluntad del Estado saliente⁷⁹. Además, según el TUE hay que

⁷⁵ Conclusiones del Abogado General, párr. 94 y 95 confirmadas por el TJUE en su sentencia (párr. 57).

⁷⁶ Conclusiones del Abogado General, párr. 99 al 102 más en concreto el párr. 100 confirmadas por el TJUE en su sentencia.

⁷⁷ En el art. 50 TUE especifica que el Estado saliente debe salirse según sus normas nacionales. Sino cumpliera el primer requisito por ejemplo no se realizase un referéndum o mecanismo democrático específico tipificado para este tipo de eventos, entonces se cometería esa ilegalidad de la que hablamos.

⁷⁸ Conclusiones del Abogado General, párr. 106 y 108.

⁷⁹ Conclusiones del Abogado General, párr. 111 y 112.

proteger los derechos de los ciudadanos europeos⁸⁰, y una manera de desprotegerlos sería a consecuencia de esa posible expulsión indirecta⁸¹. Pero no solo es la protección de los derechos de los ciudadanos, sino que también entra en juego consideraciones de agilidad procesal. En el supuesto que estamos analizando el Estado saliente tendría que esperar dos años sin realizar ningún tipo de acuerdo o paralizando las negociaciones de éste para que se supere el plazo. Después tendrá que activar la cláusula de entrada del art. 49 TUE que conlleva una serie de procedimientos, alargando innecesariamente la pertenencia del Estado saliente en la UE, dilatando demasiado un proceso que se podría resumir en un acto formal que sería la revocación de la notificación⁸². Pero el Consejo niega que haya lugar a la revocación, porque en la etapa negociadora del acuerdo, considera que se entrelazan actos jurídicos que no se podrían revocar⁸³. Por ejemplo, un considerado entre comillas acto jurídico podría ser la inaplicación adelantada al acuerdo de algún reglamento o directiva. Sin embargo, el Abogado General define que las consecuencias de la etapa negociadora no son actos jurídicos, sino que son medidas para ir avanzando en la etapa negociadora, siendo en conclusión totalmente revocable.

Son argumentos muy sólidos jurídicamente para entender que la revocación es voluntaria, pero para que sea unilateral el Abogado General se apoya en otro argumento. Para analizar qué es unilateral, hay que analizar las fases del acuerdo. Coinciden en que el primer paso del acuerdo es la notificación, que es unilateral y es voluntad del Estado saliente notificar su intención de irse, pero en la segunda fase “la negociación del acuerdo” encontramos dos posturas diferentes y para poder explicarlo, como lo entiende el Abogado General, podemos usar una analogía. Esta analogía es un vals: en el proceso de negociación las dos partes están en permanente contacto, como los bailarines de un vals, en la negociación se persiguen los intereses de las dos partes quedándose en sintonía. El vals sería que los bailarines interpretarían la pieza y terminase de manera correcta. En nuestro caso, las dos partes deberían conformar un acuerdo que más tarde se tendría que ratificar. Las dos partes son las que negocian y si una parte paralizara las negociaciones o no quisiera negociar, la negociación se detendría. Con este proceso lógico, entendemos sin mirar al artículo, que la voluntad del Estado y la voluntad de la UE están al mismo nivel. Ese mismo nivel se

⁸⁰ La protección de los derechos de los ciudadanos europeos es un mandato imperativo del derecho originario. Y los ciudadanos del Estado saliente son ciudadanos europeos hasta que se hace la salida efectiva.

⁸¹ Conclusiones del Abogado General, párr. 136 confirmadas por el TJUE en su sentencia (párr. 64 y 65).

⁸² Conclusiones del Abogado General, párr.114.

⁸³ Conclusiones del Abogado General, párr.125.

denomina mixto⁸⁴. Pero el Consejo y la Comisión no defienden que en esta fase del acuerdo estemos ante una etapa mixta⁸⁵. Para afirmar esto, ellos alegan que el Estado saliente pierde toda la fuerza en las negociaciones⁸⁶. Justificando que, como el Consejo Europeo tiene más poder que el Estado saliente en la negociación es justo que ese órgano pueda votar para confirmar la revocación o no. Es decir, en vez de una revocación unilateral, se dictamine una revocación bilateral con una votación unánime del Consejo Europeo para que la revocación fuera una realidad.

Esta tesis es defendida por la Comisión y el Consejo, por las temidas consecuencias económicas y el posible abuso, que pueda hacer el Estado saliente⁸⁷. Empezando con el primer factor, es cierto que habría consecuencias económicas si en mitad del proceso negociador el Estado saliente se retractase, pero como razona el Abogado General, es preferible esas consecuencias económicas a las que se pudieran dar si al final el Estado completase el mecanismo de salida⁸⁸. En cambio, la segunda consecuencia es seria. La revocación de la notificación podría tener un uso muy diferente al que estamos hablando. En vez de poner de manifiesto el cambio de voluntad del Estado saliente se podría usar para alargar los procesos de negociación de manera interminable paralizando el proceso por años, jugando con el mecanismo de revocación, cada vez que el Estado saliente, necesite tiempo en algún momento de la negociación⁸⁹.

Estas consecuencias, según el Abogado General, no justifican que la revocación sea bilateral⁹⁰. Es cierto, que hay que tenerlas muy presentes, pero la revocación debe ser unilateral. No nos podemos escudar en el abuso de derecho para decir, que el Consejo Europeo deba votar, porque el Abogado General afirma que hay otro mecanismo menos agresivo que no atentaría contra la unilateralidad de la revocación. Si la revocación fuera bilateral, podemos entender que la misma ya no sería voluntaria, porque esa voluntad podría ser coartada por el Consejo Europeo. En otras palabras, el Consejo Europeo tendría el poder

⁸⁴ Conclusiones del Abogado General, párr. 124.

⁸⁵ Conclusiones del Abogado General, párr. 119.

⁸⁶ El único momento donde el Consejo Europeo tiene más poder que la otra parte es en relación con la prórroga. Porque el Estado saliente está a merced de que el Consejo vote a favor de ésta pudiendo indicar las condiciones y el tiempo de ésta. Pero solo ocurriría si se pidiera una prórroga.

⁸⁷ Sentencia TJUE C-621/18, párr. 39, 40, 41 y 42.

⁸⁸ Conclusiones del Abogado General, párr. 128.

⁸⁹ Conclusiones del Abogado General, párr.149 y 150.

⁹⁰ Conclusiones del Abogado General, párr.151.

de consentir la revocación y si no la consintiera, se podrían ver menoscabados los deseos del país saliente, no siendo voluntaria su salida.

En definitiva, el Abogado General defiende una revocación unilateral y voluntaria, pero para que no haya abuso de derecho obliga a que la revocación cumpla una serie de requisitos. Siguiendo a Andrés Sáenz de Santamaría estos requisitos pueden reconducirse a tres. En primer lugar, para no entrar en las ilegalidades ya comentadas, el Estado saliente debe respetar el primer precepto del art. 50.1 TUE y, por tanto, debe respetar sus normas constitucionales⁹¹. En segundo lugar, la revocación tiene que ser un acto formal como la notificación⁹². Debido a que son antónimos, debe seguir el mismo procedimiento; ser notificado por escrito al Consejo Europeo explicando que la quiere revocar. Y en tercer lugar el Estado saliente debe afirmar en la revocación, de manera inequívoca, *que «confirma la pertenencia de dicho Estado miembro a la Unión en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro»* de forma que *«pone fin al procedimiento de retirada»*⁹³ dentro de los límites que entendemos como buena fe. El Abogado General no lo considera un requisito, pero recupera un límite del que hemos hablado antes y es hasta cuándo se puede revocar. El límite temporal es, antes de que finalice un acuerdo, o antes de que pase dos años, porque si no el mecanismo perdería el sentido de ser⁹⁴.

Podemos concluir que la visión del Abogado General es clara, apoya la revocación unilateral y voluntaria del Estado saliente. Y de este modo, una interpretación que respeta la legislación y los derechos de los ciudadanos⁹⁵. Porque no podemos, a mi parecer, defender ni la bilateralidad, ni que pueda no existir la revocación. Si apoyáremos la bilateralidad, podríamos estar coaccionando la voluntad del Estado miembro, e influyendo en su posible decisión, estando de acuerdo con el Abogado General, en que no es posible esta opción. Estas argumentaciones jurídicas fueron seguidas por el TJUE en el asunto C-621/18 siendo menos

⁹¹ Conclusiones del Abogado General, párr.144, confirmado por el TJUE en su sentencia (párr. 73).

⁹² Conclusiones del Abogado General, párr.143 confirmado por el TJUE en su sentencia (párr.74).

⁹³ Conclusiones del Abogado General, párr.148.

⁹⁴ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA.P., *op.cit.* pp. 33.

⁹⁵ Eeckhout y Frantziou proponían una interpretación del art. 50 TUE que creo que es muy parecida a la que muestra el Abogado General. Porque ellos infirieren, se debe respetar la soberanía del Estado, los valores de unidad de la UE como la democracia, el valor del derecho y se debe proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos.

detallistas, pero confirmando la revocación unilateral y voluntaria con requisitos, para eludir problemas jurídicos, tales como el abuso de derecho que se pudiera inferir⁹⁶.

Además de necesitar para su activación, la notificación del Estado saliente de su decisión de retirarse, el procedimiento de celebración del acuerdo de retirada presenta algunas otras particularidades, algunas previstas en el art. 50 TUE y otras que deriven de su práctica en el Brexit⁹⁷. El Consejo Europeo debe aprobar por consenso⁹⁸ las orientaciones que seguirá la UE, los principios generales que se seguirán en la negociación. En otras palabras, los 27 Estados miembros deben estar de acuerdo aportando la imagen de unidad europea. Después, la Comisión presenta al Consejo una recomendación sobre la apertura de las negociaciones que deberá ser aprobada por el Colegio de Comisarios, cuatro días después de la reunión del Consejo. El Consejo debe autorizar el inicio de las negociaciones y aprobar las directrices de la negociación por una mayoría cualificada. Con la remisión que hace el art. 50 TUE al art. 238.3.b) TFUE, esta mayoría cualificada implica que debe adoptar el acuerdo por el 72% de los 27 Estados miembros, es decir, se necesita que lo aprueben 20 de los Estados miembros, que, en total, representan el 65% de la totalidad de la población europea.

Una vez adoptadas estas directrices, en el art. 50 del TUE en relación con el art. 218.3 TFUE se dispone que la Comisión, o el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad cuando el acuerdo previsto se refiera exclusiva o principalmente a la política exterior y de seguridad común, tienen que presentar recomendaciones al Consejo. Y es el Consejo quien que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe, en función de la materia del acuerdo previsto, al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión. El Consejo designó que el negociador fuera la Comisión y esta misma delegó sus competencias al equipo negociador capitaneado por Michel Barnier. Este equipo y más concretamente el jefe negociador, debe informar periódicamente de sus actividades al Consejo Europeo, al Consejo

⁹⁶ El papel que adquirió el TJUE ha sido aplaudido por diferentes artículos de revista y blogs como el blogdroiteuropeen en la entrada del uno de enero de 2019 al conseguir una actitud diligente y colaboradora con la cuestión del *Brexit*. Pero lo más aplaudido fue que el TJUE junto con el Abogado General consiguen clarificar los contornos jurídicos de la retirada para los poderes del RU, en vez de centrarse en la cuestión política del mismo que podía haber interferido notoriamente en el fallo.

⁹⁷ Para esta parte, hemos utilizado particularmente la hoja informativa de la Comisión Europea de 29 de marzo de 2017, sobre el artículo 50 del tratado de la Unión Europea- Preguntas y respuestas disponible en: www/ec.europa.eu/Commission/presscorner/detail/es/MEMO_17_648 .

⁹⁸ El consenso es la regla general frente a la unanimidad. Solo se da la unanimidad cuando la votación que se esté tratando aparezca recogida en el art. 15.4 TFUE.

y al Parlamento. Al final del período de negociaciones, el negociador de la UE presenta una propuesta de acuerdo con el Consejo y al Parlamento Europeo.

En el Parlamento Europeo, que debe dar su aprobación por mayoría simple, se encontrarán todos los parlamentarios, incluso los de RU, creando un conflicto de interés, a mi parecer⁹⁹. Tal y como indica el art. 238.3 del TFUE, mientras el Parlamento vota por mayoría simple, el Consejo debe usar su mayoría cualificada reforzada. El Estado saliente también debe ratificar el acuerdo de conformidad, con sus normas nacionales tal y como muestra el TJUE en el asunto C-621/18: “En particular, el acuerdo de retirada sólo podrá ser ratificado si se ha aprobado, junto con el marco para las futuras relaciones del Reino Unido con la Unión, mediante resolución de la Cámara de los Comunes, y si ambos —acuerdo y marco— se han debatido en la Cámara de los Lores. En caso de no lograrse la aprobación, el Gobierno del Reino Unido deberá explicar cómo se propone proceder”¹⁰⁰.

Si comparamos el art. 50 del TUE con el caso *Brexit*, observamos que ha habido bastantes peculiaridades: la ampliación de las negociaciones, en el *Brexit* durante los dos acuerdos, pero principalmente en el primero se tuvo que alargar el periodo de negociaciones que estaba previsto¹⁰¹. Y la segunda peculiaridad es la adopción no solo de un tratado, sino de dos tratados. Esa segunda peculiaridad ha surgido por varios problemas interpretativos alrededor del mismo, si estábamos ante un acuerdo o dos acuerdos. Esto se debe a dos de las traducciones a los idiomas oficiales alemán e inglés que dicen dos cosas distintas.

Mientras que en la traducción alemana solo nos habla de que hay un acuerdo que se debe negociar y ratificar en el periodo de dos años, la interpretación inglesa y el profesor Wyatt¹⁰² alegan que debe haber dos acuerdos, es decir, hasta el límite temporal de dos años y después de la salida se negociaría otro acuerdo en el marco de las relaciones europeas¹⁰³.

⁹⁹ Porque los parlamentarios británicos podrían realizar un boicot, si no estuvieran de acuerdo con la ratificación del acuerdo o no podrían votar parcialmente, siendo necesario desde mi punto de vista que no estuvieran en la misma votación tal y como ocurre en el Consejo y en el Consejo Europeo, que se suspende el derecho político cuando pueda haber conflictos de intereses en la toma de decisiones.

¹⁰⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2018, asunto Andy Wightman y otros contra Secretary of State for Exiting European Union C-621/18 EU:C:2018:999.

¹⁰¹ Esta ampliación se debía muchos factores, pero el más considerable es no llegar a un entendimiento en ciertas materias como las aduanas, el *opt-out*.

¹⁰² Derrick Wyatt ha sido profesor de distintas universidades incluido Oxford, ahora se ha especializado en litigios ante el TJUE y brinda apoyos en los gobiernos. Le incluimos en nuestro trabajo porque se ha inmiscuido en la cuestión del *Brexit* asesorando a diversos entes y ha compadecido en varios comités parlamentarios.

¹⁰³ Oliver. P., “The Interface between the Withdrawal Agreement under Article 50(2) and the UK’s Future Relationship with the EU: The Content and the Timing”. *Blogdroiteuropéen*, entrada del blog de fecha del 27 de septiembre de 2016.

En resumen, habría dos acuerdos que se centrarían cada uno en un dominio específico. A raíz de la traducción, un sector de los comisarios de la UE, entre los que se encontraba, por ejemplo, Cecilia Malmström¹⁰⁴, defendió que, al haber temas más peliagudos para negociar, debería haber temas reservados a ser negociados después de que se haya conformados como un tercer Estado externo a la OI. Pero si nos fijamos en los términos del artículo, observamos que en el acuerdo de retirada se habla “de sus relaciones futuras”. En el *Brexit* se ha adoptado que haya dos acuerdos en vez de uno solo, dividiéndose los temas a tratar, siendo el segundo acuerdo, sobre la posible relación futura entre el RU y la UE. Después de comentar la discusión doctrinal cabe recordar que el “primer” acuerdo es un TI de carácter especial con respecto a otros tratados que realiza la UE, debiéndose seguir los pasos que marca el TUE, pero, por otro lado, la vigencia, validez e interpretación del acuerdo depende del derecho común.

La segunda cuestión general, referida al momento en que se hace efectiva la retirada, requiere distinguir si ésta se ha producido por acuerdo o si éste no se ha podido concluir. En el primer caso, el art. 50.3 TUE dispone que la retirada será efectiva a partir de la fecha de la entrada en vigor del acuerdo de retirada. En el segundo supuesto (falta de acuerdo) también previsto por este mismo precepto, la retirada se producirá a los dos años de la notificación por el Estado saliente de su decisión de retirada, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. La prórroga no puede ser, por tanto, un acto unilateral. El concepto de la prórroga aparece en el art.50 TUE, pero implica que debe pedirse cuando hayan transcurrido dos años, siempre que no se haya llegado a un acuerdo y tiene que ser aprobada siguiendo las reglas de la unanimidad. En cambio, gracias a la práctica se ha puesto en conocimiento que se puede pedir más de una prórroga durante el proceso, además se ha abierto el abanico de clases de prórrogas, pudiendo ser parcial, total o condicional. Pero es el Estado saliente quien debe pedir la prórroga al Consejo Europeo, mediante un acto formal para que se le otorgue.

En cualquier caso, la entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto el transcurso del plazo de dos años desde la notificación y, en su caso, de las prórrogas, provocan el resultado de que los tratados de la UE dejan de aplicarse al Estado saliente. La notificación produce, por tanto, el efecto de desencadenar automáticamente la retirada, en caso de que no se celebre el acuerdo, una vez transcurrido el plazo de dos años o la prórroga.

¹⁰⁴ MALMSTROM, C. Brexit: Tensions emerge over UK-EU Trade negotiations [Entrevista] (1 Julio 2016). Datos obtenidos: www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36682735.

En cualquier caso, esta situación provoca, además de los efectos que venimos viendo en el ámbito del Derecho de los Tratados, una segunda consecuencia: el Estado pierde su condición de miembro de la Organización y, por tanto, todos los derechos y obligaciones que conlleva este estatuto. Precisamente a los efectos que produce el inicio de un procedimiento de retirada de la UE sobre la condición de miembro de la Organización dedicaremos el epígrafe siguiente.

3.4. EL ESTATUTO DE MIEMBRO DE LA UE

Como vimos, el párrafo tercero del art. 50 TUE establece el momento en el que un Estado pierde la condición de miembro de la UE tras iniciar este el procedimiento recogido en el artículo 50 TUE: “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”. El párrafo 4 define qué derechos están suspendidos a partir del momento de la notificación de la retirada: “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”. Por último, el párrafo 5 añade que: “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”. Aunque estas disposiciones parece que engloban todas las ideas, falta precisión, lo que genera una serie de problemáticas jurídicas.

En primer lugar, debemos especificar cuando pierde el estatuto de miembro el Estado saliente. En el tercer párrafo del art. 50 TUE se nos dan tres posibilidades: la primera dejará de ser Estado miembro cuando entre en vigor el acuerdo ratificado por la UE y el Estado saliente. Esto se corresponde con el *Brexit Blando*. En ese acuerdo se definirá una fecha para efectuar la salida de la UE. En defecto de la primera opción, la segunda posibilidad sería que hubiera transcurrido el límite de los dos años sin haberse ratificado un acuerdo. Y la tercera opción, que es derivada de la anterior, se corresponde con la no ratificación del acuerdo, transcurrida las prórrogas otorgadas. A partir de esa fecha se dejará de aplicar con mayor o menor suavidad todo el derecho de la UE, convirtiéndose el Estado saliente en un tercer miembro en sus relaciones con la misma.

La salida que se prevé en el tratado es una desconexión de la UE perdiendo el tercer Estado todos sus derechos y obligaciones en relación con la UE. Sin embargo, en un momento dado se habló del “Estatuto parcial de Estado miembro” en vez de la salida total. En esta

posible media permanencia, se intenta que el Estado tenga solo un pie en la UE, en otras palabras, se beneficia de todos los puntos que al Estado saliente le interese y pierde todas las obligaciones y derechos que no le interesen. Es decir, un estatuto a la carta. Los partidos políticos más euroescépticos británicos manifestaron que esta idea era la más interesante, como dijo el partido conservador de Boris Johnson. Jean Claude Piris nos hace una relación sobre qué obligaciones o derechos podrían verse incluidos en el “Estatuto parcial” siendo: la participación en decisiones que se centra en el mercado único, con la consecuente participación en el mismo, pero perdería el derecho de incluirse en alguna de las políticas de la UE. Esta posible medida fue denegada por un sector de la doctrina liderado por Jean Claude Piris: los tratados no autorizan la idea del Estatuto parcial porque según el principio de igualdad todos los Estados miembros con independencia de su riqueza o población disfrutarán de los mismos derechos y tendrán las mismas obligaciones salvo en algunas cuestiones. Por lo tanto, si se quisiera aprobar esta idea primera habría que hacer una revisión de los tratados, en particular el art. 48 TUE. A consecuencia esta idea requeriría que todos los Estados miembros estuvieran de acuerdo con la idea y deberían aprobar los cambios constitucionales según su legislación nacional con los que se perdería tiempo y dinero porque en Estados como Irlanda se tendría que hacer un referéndum. Por otro lado, podría darse el efecto dominó, porque numerosos países solicitarían el estatuto parcial, perdiendo la UE el objetivo y propósito por el que fue creada¹⁰⁵.

La segunda cuestión que suscita este artículo es: ¿qué ocurre desde que se notifica la retirada hasta la salida efectiva con la condición de miembro? Es cierto que el art. 50 TUE no dispone nada más allá de la no participación del Estado saliente en las deliberaciones y decisiones del Consejo Europeo y del Consejo relativas al proceso de celebración del acuerdo de retirada –párr. 4-, pero no dice nada respecto de los demás derechos y obligaciones que tienen un Estado miembro por el hecho de serlo.

En este punto resulta relevante recordar que, como parte de su estatuto, los Estados miembros de la Unión gozan de varios de los siguientes derechos: derechos democráticos-políticos, derechos de solidaridad y derechos económicos y sociales. En los derechos democráticos están entre ellos: la participación en la estructura institucional de la Unión tanto en las agencias, en las oficinas, como en los órganos y las Instituciones de la UE. No solo el Estado forma parte de las instituciones, sino que participa de forma directa e indirecta en el

¹⁰⁵ PIRIS, C., “If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership”. S.l.: Centre for European Reform, enero, 2016, pp.3-4.

procedimiento de codecisión para la creación de directivas, reglamentos demás legislación y actos jurídicos de la UE. Por otro lado, tiene el derecho de ejercer las competencias que no son atribuidas a la UE, el derecho de participar y ser beneficiario de las políticas de la UE y el Estado puede presentar cualquier pregunta sobre política exterior. Entre los derechos denominados “solidarios” se encuentran: el derecho a la solidaridad de Grupo en casos de ataques terroristas, catástrofe natural u de origen humano pudiendo incluso prestarle asistencia militar a un Estado miembro que lo pide. El derecho a recibir asistencia y ayuda de los demás Estados miembros si tiene un perjuicio grave. También el Estado tiene derechos económicos y sociales como: el derecho de acuñar el euro como moneda entrando en la Unión Económica y Monetaria, derecho a entrar en el mercado único, el derecho a la identidad nacional de los Estados miembros, el respeto por parte de la UE de ciertos ámbitos Estatales como la integridad nacional y el mantenimiento de la seguridad nacional, el derecho de pertenecer a un espacio que beneficie a sus ciudadanos siendo un espacio donde haya libertad de trabajadores, servicios, en el que se empoderen los derechos humanos y los ciudadanos si ven inculcados sus derechos puedan ir a órdenes supranacionales de justicia de la UE. Además, el Estado miembro en sí, puede beneficiarse del sistema de justicia en las cuestiones prejudiciales y otros recursos¹⁰⁶.

Hemos hecho un apunte sobre alguno de los derechos que tiene un Estado miembro en la UE, pero en cuanto al conjunto de las obligaciones que tienen los Estados miembros, basadas no solo en el deber de cooperación leal, del art. 4.3 TUE en combinación con otros principios dentro de la UE¹⁰⁷. Aplicado en el caso concreto las obligaciones pueden incumplidas por el Estado saliente al estar en el procedimiento, por eso el TJUE tiene un control obligatorio y vinculante porque como sigue siendo un Estado miembro de la UE puede ser sancionado o igual es necesario que se interpreten algunos preceptos. Entre estas obligaciones se encuentran: las obligaciones democráticas o políticas, las obligaciones inherentes a los valores de la UE y las obligaciones financieras. En primer lugar entre las obligaciones democráticas y políticas se encuentra: el deber de convocar la elección al Parlamento Europeo, la obligación de elegir un comisario para la Comisión Europea, el deber participar en las deliberaciones y votaciones del Consejo y el Consejo Europeo, la obligación de contribución del Estado mediante los Parlamentos nacionales de contribuir activamente

¹⁰⁶ MANGAS MARTIN, A., y LIÑÁN NOGUERAS D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 8ª edición, Ed. Tecnos, 2014, pp. 52-61.

¹⁰⁷ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *op.cit.* pp. 7.

con la Unión, la obligación de acatar la legislación y la jurisprudencia europea con la correspondiente sanción por incumplimiento. En segundo lugar, hay obligaciones inherentes a los valores de la UE entre ellas están: la obligación de respetar y hacer respetar los derechos humanos inscritos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, el deber de respetar la libre circulación de mercancías, de trabajadores, de servicios y de capitales, la obligación de cooperar cuando se le exija tanto en legislación como en otras cuestiones, la obligación de ceder la soberanía del Estado miembro a la UE, la obligación de auxiliar a un Estado miembro en una cuestión de agresión si se le es exigido, el deber del Estado miembro de ayudar a la UE en el cumplimiento de sus misiones y abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la UE, la obligación del Estado miembro para que se asegure la plena eficacia de las disposiciones de la Unión Europea y, por último, los Estados miembros tiene la obligación de llegar a un acuerdo en las conferencias intergubernamentales¹⁰⁸.

Entre las obligaciones financieras se encuentran: la obligación de contribución de los Estados miembros al presupuesto de la UE mediante la renta nacional de los Estados miembros calculo que es anualmente variable en un marco financiero plurianual, la obligación de satisfacer los capitales comprometidos, la obligación de transferir los derechos de arancel , de productos agrarios y del impuesto del IVA a la UE, la prohibición de concesión de los bancos centrales de adquisición de deuda o cesión de créditos a instituciones europeas, la obligación de que en las legislaciones de cada país el mandato de los gobernadores de los bancos centrales no sea inferior a los 5 años, observándose también deberes legislativos, económicos y políticos que se encuentran tipificadas en los Tratados¹⁰⁹.

Esta ausencia de una regulación más detallada sobre qué derechos u obligaciones tiene el Estado saliente en el “limbo jurídico” hasta su salida debe ser interpretada en el sentido de que, hasta el momento de la retirada, el Estado miembro seguirá siendo miembro de la Unión, con todos los derechos y obligaciones que se derivan de la adhesión. Para contestar esta pregunta nos serviremos, de la solución dada en el caso concreto del *Brexit*: con respecto a los derechos, se suspendió el derecho de participar en las deliberaciones y decisiones del Consejo y Consejo Europeo cuando afecten a cuestiones sobre su retirada¹¹⁰.

¹⁰⁸ MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS D.J., *op.cit.* pp. 7.

¹⁰⁹ PASCUAL RUIZ MACIÁ, J., *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*. Primera Edición, Ed.netbiblio,2007, pp.171-172.

¹¹⁰ Ver art. 50.4 TUE.

Con respecto a las obligaciones encontramos más respuestas, entre ellas, la obligatoria convocatoria de elección al Parlamento y presentación de candidatos tal y como comentó el Consejo Europeo: “No obstante, en caso de que el Reino Unido siga siendo un Estado miembro de la Unión al inicio de la legislatura 2019-2024, el número de representantes al Parlamento Europeo de cada Estado miembro que asuma sus funciones será el previsto en el artículo 3 de la Decisión 2013/312/UE del Consejo Europeo, hasta que la retirada del Reino Unido de la Unión sea jurídicamente efectiva”¹¹¹.

La segunda obligación que se ha delineado es la obligación de presentar candidato a la Comisión. Esta obligación trajo bastante discusión mediática porque RU no quería proponer a un candidato a la Comisión Europea. En un primer momento la recién nombrada presidenta de la Comisión Europea Úrsula Von der Leyen declaró que “si antes del primer día de noviembre RU no había salido de la UE deberían presentar un candidato a la Comisión Europea”. Tengamos en cuenta que este *statement* era si RU no hubiera salido de la UE el 31 de octubre¹¹². La presidenta de la Comisión Europea otorgó hasta el 11 de noviembre para que RU propusiera un candidato, como RU no lo realizó se abrió un procedimiento legal de infracción por no presentar un candidato a la Comisión Europea, RU esgrimió que al estar en un proceso electoral nacional no podían presentar un candidato a la Comisión. Esta, por su parte, manifestó su desacuerdo con esa afirmación¹¹³. Después de las negativas del Primer ministro británico, el 25 de noviembre se adjuntó la nueva lista de proposiciones a candidatos a la Comisión Europea hasta el año 2024, excluyéndose de la lista el Candidato de RU que no aparece. La presidenta de la Comisión dio su parecer a favor de ésta¹¹⁴. El 28 de noviembre

¹¹¹ Decisión (UE) 2018/937 del Consejo Europeo de 28 de junio de 2018 por la que se fija la composición del Parlamento Europeo. Se especifica que debe convocar elecciones si RU no ha salido antes de la celebración de las elecciones europeas, debiendo convocar elecciones europeas, teniendo el mismo número de escaños que los que se recogen en el 2013, los cuales, son 73. Aunque cuando RU salga oficialmente de la UE se reducirán el total a 705 escaños en la próxima legislatura, habrá una reserva de 43 escaños para Estados que se encuentre en el procedimiento del art. 49 TUE y los 27 restantes se redistribuirán entre 14 Estados miembros, tal y como se aprobó en el seno del Parlamento Europeo.

¹¹² Declaraciones de la presidenta de la Comisión Europea sobre la proposición de un comisario vía Twitter disponible en: www.euractiv.com/section/uk-europe/news/brexit-extension-means-uk-must-propose-new-eu-commissioner-von-der-leyen-says/.

¹¹³ Nota de prensa de la Comisión Europea “European Commission launches infringement proceedings against the UK following its failure to name a candidate for EU Commissioner Brussels”, 14 noviembre de 2019 disponible en: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6286.

¹¹⁴ Nota de prensa de la Comisión Europea “Council adopts new list of Commissioner candidates”, 20 de noviembre de 2019 disponible en www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/25/council-adopts-new-list-of-commissioner-candidates/.

el Consejo Europeo aprobó la lista de la Comisión Europea¹¹⁵. Incluso después de abrir un procedimiento de infracción, RU al final no tuvo que presentar un candidato. Esta obligación de presentar un candidato incluso si solo va a estar unos meses no me parece bien, porque RU estaba preocupado de organizar su salida y no de velar por los intereses europeos. Por lo tanto, me parece bien que al final no hayan propuesto candidato, aunque haya sido por otras razones como la constante negativa del primer ministro o que no se puede elegir candidatos mientras se está en campaña electoral.

Pero, ¿qué ocurre si el Estado miembro cambia de voluntad después de haber denunciado el Tratado y haber perdido el estatuto de Estado miembro. En otras palabras, ¿se puede recuperar la condición de miembro y cómo? La respuesta es afirmativa y para ello debemos dirigirnos al art. 49 TUE y al art. 3 TUE, a los Criterios de Copenhague firmados en 1993 y a las Conclusiones del Consejo Europeo de Madrid de 1995. El primer requisito es que el país debe pertenecer a la geografía europea. En segundo lugar, el Estado que quiera entrar debe comprometerse, promover y respetar la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías¹¹⁶, debe haber una sociedad pluralista, evitar que haya discriminación, incentivar valores como la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.

El tercer requisito es cumplir con los Criterios de Copenhague¹¹⁷ que son: el primer criterio es de carácter político y dispone que para que un Estado pueda entrar en la UE sus instituciones deben ser estables para garantizar la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, el respeto y la protección de las minorías. El segundo criterio es de carácter económico y se refiere a que el Estado miembro debe tener una economía de mercado viable, así como la capacidad de hacer frente a la presión competitiva dentro de las fuerzas del mercado de la UE. Por último, el tercer requisito es que puedan asumir las obligaciones impuestas por la adhesión, entre ellos el apoyo a los objetivos de la UE y tener una administración pública capaz de aplicar y administrar las leyes de la UE. Dentro de ese criterio también se hace alusión a que se cumplan obligaciones que se derivan de la adhesión

¹¹⁵ Nota de prensa del Consejo Europeo “The European Council appoints new Commission” disponible en: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/28/the-european-council-appoints-new-commission/.

¹¹⁶ Este apunte se hace debido a lo que sucedió en la Guerra de los Balcanes o guerras Yugoslavas donde se condenó por delitos contra la humanidad.

¹¹⁷ Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Copenhague (UE) , 21-22 de junio de 1993. SN 180/1/93 REV 1 CB/JBF/mja ES, disponible en: www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf.

incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario es decir los objetivos de la unión política, económica y monetaria¹¹⁸. No solo hay que cumplir estos tres requisitos, el Consejo Europeo de Madrid que se celebró dos años después de los Criterios de Copenhague se focaliza más en el derecho y el acervo europeo que comentaban los criterios¹¹⁹.

El Estado que quiera solicitar la entrada en la UE primero debe dirigir su petición al Consejo, esa petición debe ser informada al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales. Después el Consejo tiene que solicitar un dictamen a la Comisión. En ese informe la Comisión pone de relieve tanto los problemas como los efectos que tendría al ingreso para el Estado candidato y la UE. Para iniciar las negociaciones el Consejo Europeo debe aprobarlo por unanimidad, si se aprueba se pasa a la fase de negociaciones. En esta fase en la conferencia negociadora donde se discuten múltiples temas, pero el más esencial es cuándo y cómo se aplicará el derecho europeo, teniendo que asumir su primera obligación que es aceptar el acervo comunitario. En otras palabras, debe asumir las mismas obligaciones y derechos que los Estados miembros. Eso sí, en la fase negociadora no se puede negociar el contenido de las obligaciones, solo se puede discutir sobre los plazos y modalidades para que el Estado miembro aplique íntegramente las normas de la UE cuando entre. Esta aceptación del derecho europeo se contempla de forma expresa en la Acta relativa a las condiciones de la adhesión y a las adaptaciones de los Tratados.

Cuando termina la fase de negociaciones, tanto los Estados miembros como el Estado candidato deben estar de acuerdo y lo encontramos por escrito en el Acta de adhesión. En este escrito encontramos adaptaciones necesarias, como las institucionales (por ejemplo, modificar el número de comisarios de la Unión y el cupo de diputados en el Parlamento Europeo). Después, una vez que se ha adoptado el Acta, el Consejo debe solicitar la aprobación del Acta de Adhesión por mayoría absoluta, esto significa que si el Parlamento Europeo no lo aprueba podían vetar al Estado ingresante. También este procedimiento tiene un control nacional y democrático en los Parlamentos de todos los Estados miembros. Como la retirada, la adhesión significa que hay un TI de por medio, pero en la adhesión a contrario que en la retirada hay una revisión de los Tratados Constitutivos, en el sentido de que, al

¹¹⁸ 12 lecciones sobre el futuro de Europa, Capítulo 3 “Ampliación de la Unión Europea y política de vecindad”. Ed. Comisión Europea, 2017, pp. 24-36.

¹¹⁹ RANDO CASERMEIRO, A F., “La adhesión de Serbia a la UE como punta de lanza de la integración de los Balcanes occidentales: situación actual”. *Revista de Estudios Europeos*, Nº 74, julio-diciembre, 2019, pp.138-184.

ampliar los Estados miembros, el Estado que entra como los Estados miembros deben volver a ratificar de manera interna los TI conforme a las normas internacionales¹²⁰.

En la actualidad los Estados candidatos a entrar son: Turquía que terminó el período de negociaciones en 2005, pero nunca ha completado las demás fases de adhesión porque los Estados miembros tienen dudas acerca de su entrada en la UE; mientras que a Albania le fue reconocido el Estatuto de país candidato, pero no ha iniciado la fase de las negociaciones. Sin embargo, Montenegro y Serbia han llegado a la fase de las negociaciones para la adhesión y se encuentran en la misma. Aunque Islandia llegó a la fase de negociaciones, el país las paralizó en el año 2013 cuando terminó la crisis económica al no sentir la necesidad de unirse a la UE dado que el Estado ya estaba fortalecido. Jean Claude Juncker anunció en 2014 que no habría ninguna adhesión en su discurso de investidura, pero su mandato terminó a finales de 2019¹²¹. En conclusión, si RU quisiera volver a acceder a la UE debería pasar la misma criba que los candidatos a entrar, no viendo lógico que se creará dentro del art. 50 TUE un procedimiento especial de entrada a la UE, porque para eso está la revocación y el procedimiento general de adhesión.

¹²⁰ MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS D.J., *op.cit.* pp. 7.

¹²¹ 12 lecciones sobre el futuro de Europa, *op.cit.* pp. 46.

4. NUESTRA PROPUESTA PARA UN NUEVO ART 50 TUE

El Brexit en tanto que supuesto de aplicación del art. 50 TUE no ha sido del todo un suceso negativo, porque al mismo tiempo ha tenido una parte positiva. Aunque nos hemos podido dar cuenta de los problemas que tiene el mismo, por otro lado, al saber específicamente los problemas, podemos encontrar la solución. Si bien somos conscientes de que pueden surgir nuevos problemas por cada nueva aplicación del art. 50 TUE, porque todos los nuevos procesos que se activen y todos los Estados miembros de la UE son diferentes, lo que intentamos en la propuesta para un nuevo art. 50 TUE que presentamos en este epígrafe es solucionar alguno de los problemas que han surgido en la activación. Nuestro objetivo principal es doble: que el art. 50 TUE sea más comprensible y resolver los problemas que han sido observados. Para ello, entre otras cosas, rescataremos conceptos abandonados pertenecientes al art. I-60 del proyecto de Constitución Europea. Presentamos nuestra propuesta para un nuevo artículo, desglosándola párrafo a párrafo, lo que no solo facilita que el presente capítulo sea más dinámico y accesible, sino que nos permite además ir justificando cada una de las opciones que hemos elegido para resolver los problemas planteados.

En el primer párrafo del artículo, no obstante, no parece necesario realizar ningún cambio en la primera parte del precepto porque, en primer lugar, el texto representa la voluntad unilateral que tiene el Estado saliente tanto para salirse de la UE como para revocar la notificación. En segundo lugar, se tiene que respetar que los Estados miembros puedan hacer efectiva la salida según su legislación nacional, debido a que es muy difícil armonizar todas las legislaciones europeas. En tercer lugar, todo Estado miembro que puede entrar de forma unilateral y voluntaria también puede hacer el proceso revertido. Por último, es muy positivo que los Estados puedan usar la forma de soberanía que tengan consagrada para expresar sus deseos de salirse, usando diferentes formas de democracia. Sin embargo, en la primera parte del artículo podríamos añadir dos adjetivos para que conste explícitamente que la salida sea voluntaria y unilateral, aunque se dé por supuesto después de la sentencia del TJUE. Estos adjetivos definirían que la salida en ningún momento puede ser ni bilateral ni condicionada, características que fueron denegadas en el asunto C-621/18, adjetivos que en parte se encontraban en el proyecto de Lamassoure y que estaría bien rescatar.

En cambio, en el segundo párrafo del artículo hay que realizar varios cambios de la esencia del art. 50 TUE. Consideramos esenciales las cuatro siguientes modificaciones. El primer cambio sería añadir un párrafo sobre la posibilidad de revocación. El segundo cambio

sería incorporar la idea de llegar a la posibilidad de ratificar dos acuerdos en vez de un acuerdo: en el primer acuerdo se centraría efectivamente en la salida efectiva del país saliente, mientras que en el segundo acuerdo se centraría en las relaciones futuras del Estado miembro con la UE. Relacionado con el segundo cambio, el tercer cambio es que se debería modificar el artículo para que fuera obligatorio llegar al primer acuerdo y el segundo acuerdo fuera optativo. El carácter optativo se debe a que igual el Estado saliente no quiere seguir manteniendo relaciones con el territorio europeo, pero a las dos partes les interesa llegar a una salida ordenada y efectiva. Por último, sería beneficioso aportar el control obligatorio del TJUE en el primer acuerdo. Las razones que nos han llevado a optar por estas modificaciones son las siguientes.

Con respecto al primer cambio creemos que es lo más lógico y racional después de que el TJUE reafirmará lo que explicó el Abogado General. Ciertamente es que, si en un futuro los Estados miembros modifican el TUE, podrían decir otra cosa en contra de esta idea de la revocación. En ese sentido, los Estados miembros podrían optar a que haya más seguridad jurídica en el procedimiento, no admitiendo la revocación. Porque el Estado puede retractarse en cualquier momento de procedimiento teniendo en cuenta el criterio temporal y si el Estado usa el mecanismo todas las negociaciones y acuerdos a los que se hubiera llegado, habría sido una gran pérdida de tiempo, de dinero y de esfuerzo. Este anterior argumento, lo podrían esgrimir los Estados miembros para rechazar el concepto de revocación apoyándose en que, si el país saliente quisiera volver, tendría la oportunidad de utilizar el art. 49 TUE y entrar en la UE. Y si ocurriera esta hipótesis el Estado saliente no podría acudir al TJUE, puesto que al ratificar el nuevo artículo estás aceptando todo el pack y se puede alegar desde los otros Estados miembros que nadie te obligó a ratificar el acuerdo. Pero desde mi punto de vista, habría que incluir la idea de poder revocar la notificación debido a que no se reconoce en la legislación convencional este mecanismo, por lo tanto, habría que acudir al derecho común la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados con la consecuencia de abrir un procedimiento ante el TJUE, aunque ya se ha creado un criterio jurisprudencial, todo es posible. Además, la revocación está unida a una salida unilateral y voluntaria, por consiguiente, sería importante incluir la revocación, porque es un derecho reconocido judicialmente y aportando la tónica legislativa, fortaleceríamos el precepto, siempre teniendo en cuenta que los Estados tiempo más tarde lo puedan modificar.

Por otro lado, el segundo cambio no es una propuesta nueva, sino que en todo el estudio se ha ido analizando poco a poco. En vez de utilizar la idea original de ratificar un

acuerdo, nos decantamos por realizar dos acuerdos: uno de ellos se debe centrar en la salida efectiva y ordenada del país saliente, mientras que, el segundo acuerdo se focaliza en las relaciones entre la UE y el Estado saliente después de la salida. Este segundo acuerdo es de carácter optativo, porque no todos los Estados miembros están del mismo modo integrados en la UE e igual el Estado saliente no quiere mantener ninguna relación posterior. Ahora el problema jurídico sería discernir qué temas se incluyen tanto en el primero como en el segundo Tratado. Aunque sería positivo que el TJUE se pronunciara sobre esta cuestión, en este estudio nos podemos basar en los acuerdos que realiza Boris Johnson como en conocimientos jurídicos europeos.

El primer acuerdo tiene el objetivo de ordenar la salida del Estado saliente de la UE. Para ello este acuerdo debiera ocuparse al menos de los siguientes cinco grandes ámbitos. En primer lugar, decidir qué ocurre con los ciudadanos europeos en el Estado saliente y qué ocurre con los ciudadanos del Estado saliente en el territorio europeo, analizando los posibles derechos que se deberían proteger o promover dándoles seguridad teniendo especial atención con los trabajadores. En segundo lugar, se deberían delimitar las fronteras y las aduanas. En relación con ello se debería cuantificar el pago de las posibles obligaciones financieras. Un plus sería si el Estado saliente perteneciera a la Política monetaria de la Unión, se tendrían que hacer los procedimientos necesarios con la retirada de la moneda euro del Estado saliente y cuestiones bursátiles. En tercer lugar, se tendrían que analizar las relaciones con las instituciones de la UE tanto la composición de los órganos, eliminación de agencias e instituciones que se encontraran en el país saliente teniendo que trasladarse, además de pensar que ocurriría con los funcionarios europeos del país saliente. En cuarto lugar, habría que definir los límites de la cooperación judicial y policial en curso en materia penal, también en materia civil y mercantil, se modificarían los procedimientos judiciales y administrativos de la UE, así como los procedimientos de cooperación administrativa entre los Estados miembros y la UE. En quinto lugar, se tendría que definir el día de la salida efectiva que tiene el Estado saliente en la Unión. Como observamos son cuestiones principales que podemos afirmar que son vitales para el divorcio con la UE, aunque puede que haya otros temas también cruciales que se pueden incluir en la lista.

Siguiendo la dinámica de este apartado ya hemos avanzado que el segundo acuerdo es de carácter optativo. Su carácter se debe a que el Estado saliente puede no desear ninguna relación con la UE por lo tanto el segundo acuerdo no tendría ningún sentido de obligar a las dos partes de hacer algo que no quieran hacer. Por otro lado, podemos argumentar que no

todos los Estados miembros están integrados de la misma manera en la Unión, por lo que estos temas son de carácter orientativo pudiendo cambiar entre ellos. Entre ellos podemos apuntar a una posible política de comercio entre los dos territorios, una política sobre pesca y el posible uso del caladero europeo, una regulación con ventajas para la movilidad de las dos poblaciones en los dos territorios, una política para armonizar las fuentes energéticas, establecer los mismos marcos en políticas criminales como la investigación criminal, posible inclusión en el espacio Schengen y la posible participación en programas financieros o bursátiles. Derivado del concepto de mantener una relación puede haber más temas a tratar, todo ello depende de las relaciones que quieran marcar las dos partes.

Después de haber tratado el punto de los acuerdos, tenemos que seguir hablando de lo mismo, pero desde una perspectiva diferente y es que en el art. 50 TUE radican dos modos distintos de salirse: ratificando un acuerdo *Brexit blando* o salirse sin acuerdo en un periodo determinado de tiempo *Brexit duro*. Pues bien, nuestra propuesta atiende a la idea de que el primer acuerdo sea de carácter obligatorio, por lo tanto, habría la salida con modalidad con acuerdo, desapareciendo la modalidad sin acuerdo. Esta idea la rescatamos del proyecto de Badinter referente al art. I-60 del proyecto de Constitución Europea. Esta noción la incluimos en nuestra propuesta porque aporta seguridad jurídica. El proceso se puede concebir como una propuesta más rápida y beneficiosa para las dos partes, porque saben de antemano qué cuestiones se tienen que discutir en la comisión negociadora, por lo tanto, pueden ser más ágiles “yendo al grano”. Pero toda propuesta tiene puntos negativos y el primero de la nuestra es que al hacerse obligatorio el acuerdo, desaparecería la horquilla temporal de dos años, porque esta estaba relacionada con la modalidad sin acuerdo. Sin este periodo de tiempo, puede que las dos partes diluyan el acuerdo durante un período demasiado prologado de tiempo pudiendo contrarrestar esa agilidad que afirmábamos antes. Aun así, no creo que se dé esta posibilidad, pero hay que tenerla en cuenta. Sin embargo, en el segundo acuerdo como ya hemos analizado es optativo y depende de lo que quieran hacer las dos partes dando poder al Estado saliente.

El segundo punto negativo de nuestra propuesta es la posible “pérdida de soberanía del Estado” al ser obligatorio realizar el primer Tratado. El Estado saliente podría alegar ante el TJUE que se podría menoscabar su soberanía al tener que llegar a un acuerdo. Un símil que se reproduce en el asunto C-621/48 donde con la salida bilateral se estaría coaccionando al Estado al no seguir en la UE, aunque él quisiera. Pero, por otra parte, en el caso que estamos hablando, en primer lugar, el Estado saliente sigue manteniendo su voluntad para irse y si al

final el Estado saliente quiere quedarse porque ve en la negociación del acuerdo que tiene más sentido quedarse todavía pueden usar el mecanismo de la revocación. En segundo lugar, que haya obligación de acuerdo aporta más seguridad jurídica, social y económica a los dos partes siendo beneficioso. En tercer lugar, en ningún momento se coacciona al Estado al no salirse por medio de ninguna doble votación. Además, con la ratificación del primer acuerdo se evitaría las no ratificaciones por el Parlamento del país saliente, porque el órgano tendría mayor peso en las decisiones del equipo negociador dado que los temas estarían más focalizados, por lo tanto, al ser más escuchado no tendríamos que llegar al estadio en el que llegaron tanto Theresa May como Boris Johnson.

El último punto que queríamos modificar en el párrafo segundo del precepto es que el TJUE tenga un control obligatorio e interpretativo del primer acuerdo y que, si el Estado saliente lo acepta, si se realiza el segundo tratado se pueda controlar por el mismo órgano o se encuentre una fórmula con el máximo órgano judicial del Estado. Aunque, el control del primer acuerdo es lógico, porque cuando se ratifica el acuerdo el Estado saliente sigue siendo un Estado miembro de la OI, puede que después de la salida efectiva surjan dudas o haya problemas y para velar por los intereses de la UE es más razonable que se controle desde una institución de la UE. Mientras que, en el segundo acuerdo, al ya no ser un Estado miembro se pueda llegar a un acuerdo institucional sobre qué jurisdicción es competente.

En la elaboración de este trabajo se pensó en la necesidad de adoptar un nuevo procedimiento de creación de tratados para el acuerdo de salida, pero al final se decidió renunciar a la idea porque el acuerdo de salida sigue el procedimiento común y en él encontramos muchos puntos positivos como la participación de las instituciones en cada etapa de creación y ratificación de éste. Sin embargo, hay puntos negativos en seguir el procedimiento común entre ellos que pueda que sea necesario una mayor especialidad en el procedimiento porque el acuerdo es de gran importancia. También podemos decir que hay pasos que podrían ser reducidos o eliminados para poder dar más rapidez y que el procedimiento sea más dinámico. Aun teniendo estos puntos negativos en cuenta, el procedimiento común para la realización de tratados es un ritual didáctico que llega al mismo resultado afianzándose en cada paso, pudiendo si cambiamos el procedimiento perder alguna de las facultades positivas del mismo. Además, ya hay propuestos suficientes cambios. Mejor ir despacio, paso a paso, que construir la casa por el tejado.

En relación con el tercer párrafo, al obligar a realizar el acuerdo de salida y desaparecer la cláusula temporal en el segundo párrafo, se debería suprimir el concepto de

las prórrogas, porque siguiendo con nuestro razonamiento, no tendrían razón de ser su mantenimiento. A pesar de todo, sí que cabe añadir algo a este precepto y es definir cuándo dejará de ser un Estado miembro de la Unión: será el día que las dos partes decidan de mutuo acuerdo como día de la salida efectiva, que quedará negociado y reflejado por escrito en el primer acuerdo, como ya hemos comentado.

En cambio, el cuarto párrafo exige un mayor esfuerzo dado que debería concretar qué obligaciones y derechos debe tener el Estado saliente y qué derechos deben ser suspendidos en el intervalo de tiempo entre la activación del mecanismo del art. 50 TUE y el día de la salida efectiva. Parece incomprensible que en la versión actual del art. 50 TUE sólo estén suspendidos dos derechos políticos relacionados con la deliberación de asuntos que interesen al Estado saliente en las instituciones del Consejo y del Consejo Europeo, demostrando la práctica que debe hacerse un esfuerzo de concreción en esta disposición. Las obligaciones a las que debería referirse el nuevo art. 50 TUE son: sostener lo pactado en el ciclo presupuestario de la UE terminando de pagar las deudas que se deban, el respeto a los derechos humanos y a las cuatro libertades que se consagran en la UE de personas, mercancías, capitales y trabajadores, la obligación de solidaridad y la obligación de convocar elecciones europeas siempre que en el momento electivo el país saliente siga siendo un Estado miembro de la UE. Todas estas obligaciones, si no se cumplen, traerían graves consecuencias a la UE y a los ciudadanos de ésta que verían menoscabados sus derechos, de ahí la necesidad de su mención en el tratado.

En cuanto a los derechos que se deberían suspender se pueden resumir: en la no participación de manera directa o indirecta en la creación y deliberación de políticas o legislación europea, porque las anteriores no van a entrar en vigor en un futuro al territorio si se produce la salida efectiva. Pero este derecho enunciado de manera muy genérica necesitaría un reglamento de desarrollo porque están incluidas muchas decisiones que necesitan especificación. A excepción de este derecho genérico, la norma general debiera ser que los demás derechos se conserven y se vayan suspendiendo a través de una salida paulatina. Porque es mejor ir suspendiendo los derechos poco a poco que suspenderlos bruscamente, puesto que puede llevar a confusiones y problemas jurídicos, siendo más beneficioso para las dos partes.

Por otro lado, me posiciono en contra del “Estatuto parcial” para que el país saliente pueda seguir teniendo un pie dentro de la OI después de la salida, haciendo un Estatuto a la carta con derechos y obligaciones. No lo veo factible y pienso igual que Jean Claude Piris:

el texto de los Tratados lo prohíbe implícitamente, se generaría un efecto dominó que rompería el propósito de la UE y al mismo tiempo generaría desigualdades entre los miembros de la OI.

En el último epígrafe no haría ninguna modificación, porque el Estado saliente puede volver a la UE si lo desea, eso sí, teniendo que activar el mecanismo del art. 49 TUE. Por consiguiente, no simplificaría o eliminaría ningún paso del procedimiento debido a que al ser un tercer Estado podrían cambiar sus circunstancias y tendrían que ser tenidas en cuenta o que los Estados miembros no le quieran aceptar porque no es un Estado que interese para fortalecer la UE. De este modo, se seguiría el procedimiento común de los Tratados con las especificidades que se citan en el artículo.

En definitiva, hemos tenido una gran oportunidad histórica para constatar todos los problemas que pueden aparecer por la simple aplicación de un mecanismo. Este es uno de los preceptos que al principio parece que no tiene “ni trampa ni cartón”, pero esa simpleza consigue aportar todas las dificultades posibles. No solo consigue ser un laberinto jurídico que necesita abrir más salidas como las soluciones que aportamos, sino que podemos decir que ha hecho justicia con un artículo que se puede calificar como de “relleno”. La importancia que se le ha dado ha sido un desencadenante para plantearse dentro de la UE una multitud de cuestiones importantes. Es cierto que cada activación nos hará reflexionar más ante otras preguntas, pero en este capítulo hemos querido dar todas las respuestas posibles, que presentamos en forma de una propuesta personal del art. 50 TUE.

5. CONCLUSIONES

- I. La relación entre RU y la UE nunca fue del todo fácil. Hubo muchos baches políticos, socioeconómicos, ideológicos a lo largo de la relación. Aunque no podemos negar que en los inicios se rechazó la entrada del RU a la UE, el RU tampoco quiso integrarse de lleno en la UE, pudiendo decir que RU era una isla en el océano que es la UE. Al final como si de una profecía se tratase, ocurrió el esperado divorcio. Su detonante fue el referéndum con resultado positivo hacia la salida, que culminó con la notificación al Consejo Europeo que hizo Theresa May después de solventar problemas de legislación interna. Pero de esta frágil relación y de su ruptura se pueden extraer diferentes enseñanzas.
- II. Antes del referéndum, no todo el mundo estaba seguro de activar un mecanismo como el del art. 50 TUE. Aunque en sentido estricto no sentaba un nuevo precedente, porque ya se habían producido salidas de Estados de la CEE, esta era la primera vez que se activaba el mecanismo de salida ya tipificado. Hubo algunos intentos para frenar su activación, como la “Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea”. El objetivo de esta solución jurídica era contentar a la población británica, para que no votará a favor de la salida, regalo que beneficiaba sólo a RU. Sin embargo, esta solución nunca fue aplicada, al no cumplirse la cláusula condicional. A cambio se puso en marcha el art. 50 TUE. Sin embargo, el proceso histórico del Brexit no fue lo sencillo que pretendía ser. Se produjo una tormenta política y social en el país saliente que terminó con un nuevo Primer ministro en el poder y con la ratificación de no solo un acuerdo como se preveía, sino de dos acuerdos. Terremoto jurídico y político que al comienzo de esta aventura nadie hubiera podido imaginar, pero que debido a las complicaciones y a las sucesivas prórrogas ha terminado dando otro resultado del previsto. Ni siquiera el proceso de la activación fue una sencilla consecución de pasos como preveía al principio el Consejo Europeo, sino que quedó patente que no todo el mundo tenía las cosas tan claras como se proyectaba en el artículo. Las sentencias internas de RU y las cuestiones prejudiciales planteadas ante el TJUE son una buena muestra de ello.

III. Ciertamente es que el art. 50 TUE, no es de creación propia del Tratado de Lisboa. Su origen legal está en el art. I-60 de la fallida Constitución Europea. Esta disposición se nutrió a su vez de tres propuestas diferentes que, sin embargo, encontraron proyección en el art. I-60. No obstante, el art. I-60 no fue reproducido literalmente en el Tratado de Lisboa, sino que evolucionó en el sentido que vimos. En realidad, la cláusula de la salida no solo consiste en la terminación del tratado para un Estado Parte, sino que también supone la terminación del estatuto de Estado miembro. Ambas facetas de esta disposición han generado interesantes y complejos problemas jurídicos que hemos ido analizando.

Por lo que se refiere a la terminación del Tratado internacional, en primer lugar, hubo problemas con la legislación interna británica en relación con lo que se dice en el primer párrafo del precepto. La Corte Suprema del RU falló que era necesario que el Parlamento aprobara una ley habilitante, para que Theresa May pudiera notificar la intención de su salida. También se planteó si “el Acuerdo del Viernes Santo” podía interpretarse para pedir la opinión parlamentaria de Irlanda del Norte para la salida de RU, pero al final el mismo tribunal decretó que no se podía.

En relación con el segundo párrafo del art. 50 TUE, se planteó una segunda problemática sobre si se podía dar “la revocación de la notificación”, resuelta a través de una cuestión prejudicial. El TJUE confirmó las reflexiones de Abogado General diciendo que sí se podía revocar la notificación siempre que se dieran los tres requisitos y la condición que vimos. El TJUE también aclaró algunas otras cuestiones, como: que la aplicación del derecho común debe hacerse por analogía dado que no existe ninguna costumbre en la materia; que la salida es unilateral y voluntaria en contra de la posición de las Instituciones europeas que mantenían que la salida era bilateral y perpetua; que el primer precepto sirve de requisito para que se pueda dar la salida de manera legal; y, por último, se marcaron los pasos del procedimiento de salida.

En último lugar, hubo un problema de traducción y de interpretación que daba a entender un número distinto de acuerdos. Al final en la práctica, se ratificaron dos acuerdos, en vez de un acuerdo, dividiendo las materias dependiendo de si afectaban a la salida o a las relaciones posteriores.

Los párrafos 2 y 3 del art. 50 TUE no plantearon mayores problemas en la medida en que se ajustaban en su mayor parte al procedimiento común de celebración de tratados, y ello, aunque también presentaban algunas especialidades.

Sin embargo, los derechos y obligaciones que mantenía el Estado saliente como miembro de la Organización durante el proceso de salida no estaban suficientemente regulados en el art. 50 TUE, quedando su estatuto en el limbo jurídico hasta el día de la salida efectiva. Esta disposición únicamente preveía la no participación en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que afecten al Estado saliente y únicamente a los efectos de la negociación de la salida. De este modo surgieron problemas, por ejemplo, en relación con los escaños del Parlamento del Estado saliente. En esta ocasión, se solucionó a futuro con reparto equitativo y reserva para un nuevo Estado miembro, y con la necesidad de que Reino Unido participase en las elecciones europeas. Esta decisión se tomó a pocos días de las elecciones ante la reiterada negativa de RU, aunque la estrategia de la negación le sirvió para la presentación de un miembro a la Comisión Europea, porque al final se decidió que RU no debía presentar un candidato a la Comisión. En cuanto a las obligaciones mención especial merece que el RU tuvo que satisfacer las obligaciones financieras ante su más que reiteradísima negativa a participar de los costes programados.

En un momento determinado se planteó la posibilidad de si era posible un “Estatuto parcial” de Estado miembro, pero la doctrina respondió negativamente a ello y nunca se preguntó ante un tribunal. En cualquier caso, el art. 50 TUE abre la oportunidad de que el Estado saliente pueda reincorporarse a la UE mediante el procedimiento del art. 49 TUE.

- IV. Todos los problemas que hemos ido identificando hacen que nos hayamos planteado algunas posibles soluciones jurídicas, para poder redimirnos ante esta gran oportunidad que podemos calificar de histórica. Es cierto que el paso de RU en la historia de la UE ha sido muy sonado, aun así, debemos centrarnos en construir un futuro nuevo. Por ello no podíamos terminar nuestro trabajo, sin explicar qué cambios se tendrían que hacer a nuestro parecer para mejorar el procedimiento de salida y que sea más comprensible. Con el objetivo de suavizar y enmendar errores que no se tuvieron en cuenta en su nacimiento y

posterior evolución, y para dar forma a nuestros argumentos, presentamos en forma de artículo nuestra propuesta personal de art. 50 TUE:

“Artículo 50 TUE

1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión de forma unilateral y voluntaria.
2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. El Estado miembro podrá revocar la notificación de su intención de irse, siempre que sea antes de la ratificación del primer acuerdo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado dos acuerdos.

El primer acuerdo establecerá de forma efectiva y ordenada la salida del Estado saliente, negociándose en el acuerdo los siguientes asuntos: los derechos y obligaciones de los ciudadanos europeos en el Estado saliente, los derechos y obligaciones de los ciudadanos del Estado saliente en el territorio europeo; delimitación de fronteras y aduanas; cuantificación del pago de las obligaciones financieras; si el Estado fuera parte de la política monetaria se tendrá que negociar el procedimiento para su salida; eliminación de agencias e instituciones que se encontraran en el país saliente y traslado de esas agencias e instituciones a territorio europeo; situación de los funcionarios europeos del Estado saliente; definición de los límites de la cooperación judicial y policial en curso en materia penal, materia civil y mercantil; modificación de los procedimientos judiciales y administrativos de la UE; modificación de los procedimientos de cooperación administrativa entre los Estados miembros y la UE; y fijación de la fecha de la efectiva salida, que será la fecha de entrada en vigor del acuerdo. Este acuerdo se realizará de forma obligatoria, siempre que haya una notificación para la salida de la Unión Europea.

El segundo acuerdo, en caso de que se decida su celebración, se ocupará de la regulación de las relaciones futuras del Estado saliente y la UE. [Los asuntos de los que puede tratar el acuerdo son: una política de comercio entre los dos territorios, una política sobre pesca y el posible uso de los caladeros europeo y del Estado saliente, una regulación con ventajas para la movilidad de las dos poblaciones en los dos territorios, una política de armonización de fuentes

energéticas, establecimiento de una homogeneidad de políticas criminales, inclusión del Estado saliente en el espacio Schengen y participación en programas financieros o bursátiles.]

Estos dos acuerdos se negociarán 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.

Todas las controversias de los acuerdos se someterán ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate, a partir de la fecha de entrada en vigor del primer acuerdo de retirada.

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.

En cuanto al resto de derechos y obligaciones propios del estatuto de miembro de la Unión Europea, se suspende el derecho de participación de manera directa o indirecta en la creación y deliberación de políticas o legislación europea en la medida indicada por el Reglamento de desarrollo.

En todo caso, el Estado saliente conservará las siguientes obligaciones durante el proceso de salida: la obligación de sostener lo pactado en el ciclo presupuestario de la UE terminando de pagar las deudas que se deban, la obligación del respeto a los derechos humanos, la obligación de respetar las cuatro libertades que se consagran en la UE de personas, mercancías, capitales y trabajadores, la obligación de solidaridad y la obligación de convocar elecciones europeas siempre que en el momento electivo el país saliente siga siendo un Estado miembro de la UE. Los demás derechos y obligaciones se conservarán en la medida en que convengan las partes.

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”.

- V. El *Brexit* fue un gol fuera de juego. En términos futbolísticos, hubiera sido muy positivo que el artículo hubiera funcionado a la perfección, sin haber dado problemas jurídicos, ni trabajo a la doctrina ni a los tribunales. Sin embargo, al ser un gol fuera de juego ha habido problemas en el equipo: la historia del RU con la OI, la falta de precisiones del precepto, la ausencia de conceptos e ideas del derecho común, la incorporación de nuevos mecanismos y la poca importancia que se le dio en su redacción. Pero debemos aprender de nuestros errores. Si hubiera un nuevo *Brexit* con otro Estado miembro tengamos la oportunidad de que el gol sea válido, pero para el beneficio de las dos partes.

BIBLIOGRAFÍA

1.Documentación

Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de Viena, Viena 23 de mayo de 1969, U.N. Doc A/CONF.39/27, entrada en vigor 27 de enero de 1980.

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea publicado por el diario oficial de la UE 2010/C083/01, publicado el 30 de marzo de 2010 ,Nº 53.

Tratado de la UE publicado por el diario oficial de la UE 2010/C083/01, publicado el 30 de marzo de 2010, Nº 53, pp. 13-45.

Tratado por el que se aprueba una Constitución Europea publicado por el diario oficial de la UE 2004/C-310/1, publicado el 16 de diciembre de 2004.

Decisión de los jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea , el Nº de registro es I 53474 en la recopilación de tratados de la ONU.

Decisión 2018/937/ UE del Consejo Europeo, de 2 de junio de 2018, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo, publicado en el DOUE 165 I/1.

Decisión 2013/312/UE del Consejo europeo de 16 de julio de 2013, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo, publicado en el DOUE 224/4.

Decisión 2018/1905/UE de la Comisión, de 28 de noviembre de 2018, sobre la propuesta de iniciativa ciudadana titulada: «Referéndum en toda la UE sobre si los ciudadanos europeos desean que el Reino Unido permanezca en la UE o salga de ella» DOUE L 310.

Acta de la sesión de 7 de febrero 2018 (2018/C 254/03) *DOC 254 de 19.7.2018*, pp. 80-172.

Respuesta del Parlamento Europeo sobre los instrumentos que conforman la llamada decisión entre RU y los Estados de la UE, publicado en Bruselas año 2016: E-0000979.

Hoja informativa de la Comisión Europea de 29 de Marzo de 2017, sobre el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea- Preguntas y respuestas disponible en: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/MEMO_17_648 .

Nota de prensa de la Comisión Europea “European Commission launches infringement proceedings against the UK following its failure to name a candidate for EU Commissioner Brussels”, 14 de noviembre de 2019 disponible en: www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_6286.

Nota de prensa de la Comisión Europea “Council adopts new list of Commissioner candidates”, 20 de noviembre de 2019 disponible en: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/25/council-adopts-new-list-of-commissioner-candidates.

Nota de prensa del Consejo Europeo “The European Council appoints new Commission” disponible en: www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/11/28/the-european-council-appoints-new-commission/.

Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Copenhague (UE) 21-22 de junio de 1993. disponible en: www.consilium.europa.eu/media/21221/72925.pdf.

Declaraciones de la presidenta de la Comisión Europea vía Twitter disponible: www.euractiv.com/section/uk-europe/news/brexit-extension-means-uk-must-propose-new-eu-commissioner-von-der-leyen-says/.

STJUE. Asunto C-327/18 PPU de 19 de septiembre de 2018, RO (C-327/18 EU:C:2018:733).

STJUE. Asunto C-621/18 Andy Wightman y otros contra Secretary of State for Exiting European Union PPU de 10 de diciembre de 2018, RO (C-621/18 EU:C:2018:999).

STJUE. Asunto C-621/18 PPU de 10 de diciembre de 2018, RO (C-621/18 EU:C:2018:999).

Conclusiones del Abogado General M. Campos Sánchez Bordona Asunto C-621/18 PPU 4 de diciembre de 2018.RO, (PPU de 4 de diciembre de 2018, EU:C:2018:978).

Contribución del miembro suplente de la Convención: «Una Constitución Europea» de D. Robert Badinter, Bruselas, 30 septiembre de 2002, Con 317/02, pp.50.

Contribución del miembro de la Convención: «Una Constitución Europea» de D. P. Hain, Tratado constitucional de la Unión Europea, Bruselas, 16 octubre 2002, Con 345/1/02 Contribución N° 122.

Carta «the concerns of the British people over our membership of the European Union», Reforma de la UE , emitente el primer ministro del Reino Unido al presidente del Consejo Europeo Donald Tusk fecha del 10 de noviembre de 2015.

HIGH COURT. Asunto CO/3809/2016 and CO/3281/2016 de 3 de noviembre de 2016 R (Miller) -v- Secretary of State for Exiting the European Union.

SUPREME COURT. Número de citación [2017] UKSC 2016/0201 5 del 24 de enero de 2017 reference by the Attorney general for Northern Ireland -in the matter of an application by Agnew and others for Judicial Review.

2.Monografías y artículos de revista

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., “La Unión Europea y el derecho de los tratados: una relación compleja”. *Revista Española de derecho Internacional*, Vol. 68, N°2 ,2016, pp. 51-102.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA,P., “Un Tribunal a la altura de sus responsabilidades: el *Brexit* ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 62, 2019, pp. 17-37.

BAR CENDÓN, A., “El Reino Unido y la Unión Europea: Inicio y fin de una relación atormentada”, *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Vol. 40, 2017, pp. 141-180.

CASTELLÀ ANDREU. M.^a, “Referéndum sobre el *Brexit*: una historia inacabada”. *UNED. Revista de Derecho Político* , N°97, septiembre-diciembre, 2016, pp. 297-334.

CHURCHILL, W., 19 septiembre 1946. Speech “United States of Europe”. Universidad de Zurich: organización Winston-Churchill.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Brexit algunas reflexiones desde el derecho internacional”, *Revista Española Derecho Internacional*, Vol. 68, N°2, 2016, pp. 19-22.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Instituciones de la Unión Europea*. Segunda Edición, Ed. Tirant Lo Blanch, 2015, pp. 52-57.

GONZALEZ LAMUÑO RUBIERA, A., “Reino Unido en la Unión Europea, el artículo 50, la ciudadanía europea y la libre circulación de personas. Un comentario sobre el Brexit”. *Cuadernos Cantabria Europa*, primera edición, Nº16, diciembre 2017, pp. 65-90.

JACQUÉ, J. P., “Brexit une analyse factuelle”. *Revue Trimestrelle de droit Européen*, octubre/diciembre, Nº4, 2016, pp. 689-705.

MANGAS MARTÍN, A., “Dilemas del Reino Unido y de la Unión Europea ¿salir o cambiar la Unión?”. *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo 3/2016, 25 de febrero de 2016.

MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. 8ªedición, Ed. Tecnos, 2014, pp. 52-61.

MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES, J., “La UE ante el desafío del Brexit: de la decisión de los jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada”. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, Vol. 1, Nº43, 2016, pp. 7-24.

MATHIESON, D., “Una relación tormentosa: RU, Europa y el Brexit”. *Economía Exterior*, primavera, Nº76, 2016, pp. 8-13.

PASCUAL RUIZ MACIÁ, J., *Los cimientos de los Estados Unidos de Europa*. Primera Edición, Netbiblio ,2007, pp. 171-172.

PIERNAS LÓPEZ, J.J., “El art. 50 TUE: de su introducción a su aplicación: ten cuidado con lo que deseas”. *Anuario Español Derecho Internacional*, 2018, pp. 833-852.

PIRIS, C., “If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership”, s.l.: *Centre for European Reform*, enero,2016, pp. 3-4.

POZO SERRANO, P,” Las repercusiones del Brexit sobre el proceso de paz de Irlanda del Norte: consideraciones provisionales”. *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol.72/1, enero-junio, 2020, pp. 137-161.

RANDO CASERMEIRO, A F., “La adhesión de Serbia a la UE como punta de lanza de la integración de los Balcanes occidentales: situación actual”. *Revista de Estudios Europeos*, Nº 74, julio-diciembre, 2019, pp. 138-184.

REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional curso general*. Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

REMIRO BROTONS, A., *Derecho internacional Público*. Vol. II, Derechos de los tratados. Ed. Tecnos, 1987, pp. 477-478.

RUIZ DÍAZ LABRANO, R., “La salida de un Estado miembro en el proceso de integración. El Reino Unido y la Unión Europea”. *Revista de la secretaria del tribunal permanente de revisión*, Vol. 4, N°8, 2016, pp. 41-63.

TATHAM, A., “The constitutional challenges that the Brexit negotiations have created in United Kindom: an overview”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero-abril N° 59, 2018, pp. 263-302.

TOMÁS MALLÉN, B., “El Brexit y su impacto en la Europa de los derechos: el desafío británico al derecho constitucional europeo 2017”. *Uned*, N°100, 2017, pp. 1169-1207.

TORRECUADRADA GARCIA LOZANO, S., “¿Qué es el Brexit? Origen y posibles consecuencias”. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, Vol. 17, 2017, pp. 3-40.

VALDÉS HUÍDOBRO, R., *Intervención a la conferencia Cantabria ante el Brexit ¿y ahora qué?*. Santander, Casa de Europa. 21 de noviembre de 2019.

VALENCIA BAYÓN, I., Conferencia: “Cantabria ante el Brexit ¿y ahora qué? Santander”, promovida por Casa de Europa, 21 noviembre 2019.

12 lecciones sobre el futuro de Europa, Capítulo 3 “Ampliación de la Unión Europea y política de vecindad”, Ed. Comisión Europea, pp. 24-36, 2017.

3.Webgrafía

- 1) ONU: www.un.org/es
- 2) EFTA: www.efta.int
- 3) Consejo Europeo: www.consilium.europa.eu/es/
- 4) Courts and Tribunal Judiciary: www.judiciary.uk/judgments/
- 5) Supreme court: www.supremecourt.uk

- 6) Curia: www.curia.europa.eu
- 7) Europa lex: www.eurlex.europa.eu
- 8) Unión Europea: www.europa.eu/european-union/
- 9) Observatoire du brexit: www.brexit.hypotheses.org

4.Otros documentos

LONGAS, H., “Resultados del referéndum del ‘Brexit’”. *El Pais*, 24 junio 2016.

MALMSTROM, C. Brexit: Tensions emerge over UK-EU Trade negotiations [Entrevista] (1 Julio 2016). Datos obtenidos: www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36682735

OLIVER, P., “The Interface between the Withdrawal Agreement under Article 50(2) and the UK’s Future Relationship with the EU: the Content and the Timing”. *Blog Droit Européen*, entrada del blog fecha del 27 de diciembre 2016

ORTEGA, A., ¿ “Arrepentexit”, o retraso indefinido? *El espectador global- Blog Real el Instituto el Cano*, entrada del blog fecha del 5 Julio 2016.

ORTEGA, A., “Si se puede salir de la UE” *El pais* ,23 noviembre 2012.

RYLATT, J., “The irrevocability of an article 50 notification: Lex specialis and the irrelevance of the purported Customary Right to Unilaterally Revoke”, UK Constitucional law Association, entrada del blog de fecha del 27 de julio de 2016.

