

BREXIT: EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA EN SU PROPIO LABERINTO

ALFREDO ALLUÉ BUIZA

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid

SUMARIO: I. MITOS Y PARADOJAS A LA HORA DE HACER UN BALANCE ACERCA DE LA POSICIÓN DE GRAN BRETAÑA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN. II. EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM Y LA REBELIÓN CONTRA LAS ELITES. 1. La negociación previa: El Acuerdo de 19 de febrero de 2016. 2. El triunfo del Brexit en el referéndum del 23 de junio de 2016. III. LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 50 TFUE Y EL “LIBRO BLANCO” DE LA COMISIÓN.

I. MITOS Y PARADOJAS A LA HORA DE HACER UN BALANCE ACERCA DE LA POSICIÓN DE GRAN BRETAÑA EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN

No deja de resultar paradójico que, en el marco de una Europa devastada, una de las primeras voces que se alzaron en favor de la construcción europea fuera la de Winston CHURCHILL durante una conferencia pronunciada en la universidad de Zurich en 1946, donde propuso reconstituir la *familia* europea y estructurarla creando una suerte de Estados Unidos de Europa¹. No obstante, Gran Bretaña se quedó al

¹ “Quisiera hablar hoy del drama de Europa...entre los vencedores solo se oye una babel de voces. Entre los vencidos no encontramos sino silencio y desesperación...Existe un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países podría como un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa o de la mayor parte de ella, tan libre y tan feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una es-

margen del inicial proceso de construcción europea. Hugh THOMAS, semanas antes de fallecer, en una “tercera” de *ABC* explicaba la imposibilidad de que se produjera una adhesión a la CECA ante la posible rebelión de los mineros británicos; lo que llevó posteriormente a un distanciamiento en el proceso negociador de las otras dos comunidades en Messina (1955) donde Gran Bretaña sí estuvo presente pero mediante una delegación “de bajo perfil”. Sin duda, la pérdida por los conservadores del poder inmediatamente después del fin de la Guerra en favor del laborismo² pesaba como una losa para el segundo gobierno de CHURCHILL y del conservador Anthony EDEN en la década de los cincuenta.

No obstante, Gran Bretaña pidió formalmente su adhesión al proyecto europeo por dos veces, en 1961 y 1967, y por dos veces fue vetada su incorporación, cuestión ésta que no parece estar muy clara en el imaginario de la opinión pública, más proclive a considerar a Gran Bretaña siempre reacia a su incorporación al proyecto europeo.

El primer veto, en 1961, se sostuvo por parte de Francia sobre la base de la falta de compromiso británico en favor de alinearse con una política más independiente de Europa respecto de los Estados Unidos. El *Premier* MACMILLAN no podía renunciar al reforzamiento de su alianza con Estados Unidos basada en la política del “Gran designio” del Presidente KENNEDY, confrontada a la idea de una defensa autónoma europea³. Además existían otros obstáculos insalvables como era la intención de Gran Bretaña de mantener el derecho exclusivo a desarrollar su política social y planificar su economía, así como garantizar el mantenimiento de la libertad comercial con los países adheridos a la EFTA, o los celos a la exigencia británica en favor del reconocimiento de un trato especial de las Comunidades Europeas a los productos provenientes de la Commonwealth.

El segundo veto a la adhesión impulsada por el laborista Harold Wilson, en estrecha alianza con el líder conservador Edward HEATH, se produjo en 1967. Como afirma el historiador Ricardo MARTÍN DE LA GUARDIA, en este caso los argumentos esgrimidos tuvieron una vertiente estrictamente jurídico-económica. Para Francia se hacía necesario que Gran Bretaña superara una serie de escollos para poder iniciar con efectividad las negociaciones: lograr un equilibrio en su balanza de pagos y resolver la dificultad que generaba el peculiar sistema jurídico británico para po-

estructura que le permita vivir en paz, en seguridad, en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa”

² GONZÁLEZ GARCÍA, Teodoro: “El rumbo de la Gran Bretaña (de la era victoriana al gobierno laborista) Universidad de Valladolid, publicaciones de los seminarios de la facultad de derecho, Valladolid, 1950, pp. 58 a 60. Para el maestro, “la eliminación de Churchill implica, por ello, la extirpación revolucionaria de unos hábitos políticos típicamente victoranos”

³ MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo: “La Francia del General De Gaulle y las Comunidades Europeas” (1958-1969), en *El Tratado de Roma en su Cincuenta Aniversario (1957-2007) Un balance socioeconómico de la integración europea* (Jesús M. ALONSO MARTÍNEZ y Alberto A. HERRERO DE LA FUENTE –coordinadores–), ed. Comares, Granada 2007, pp. 33 a 36.

derse adaptar al acervo comunitario. No obstante este segundo veto, como acertadamente observa el autor citado, no solo se circunscribía a la incompatibilidad de la economía británica con el Mercado Común, pues subyacía la discrepancia primigenia, inasumible para Francia del General De Gaulle: la “Europa atlántica”, preconizada por los británicos, difícilmente conciliable con la “Europa europea” imaginada por el General⁴.

Otro de los imaginarios subyacentes se sustenta en la idea de que Gran Bretaña, cuando hace efectiva su adhesión a las Comunidades Europeas, junto con Irlanda y Dinamarca en 1973, ratificando su adhesión por una amplia mayoría en el referéndum de 1975, sufre de una patología difícil de resolver por el “sanatorio” europeo. Nuestro embajador Alfonso DÍEZ TORRES, cuestionó en su día que haya habido excepciones patológicas entre un colectivo de Estados que se comportan como alumnos virtuosos del europeísmo, pues una mirada a todos los procesos de adhesión que se producen desde 1973 han adolecido de graves patologías (Dinamarca, Irlanda, los países pertenecientes a la EFTA con Irlanda y Suecia, o los que provienen de la “gran sacudida de la historia” tras la caída del Muro de Berlín, entre otros), por lo que sería un tanto injusto reconocer solo enfermedades a Gran Bretaña⁵.

¿Esta supuesta “enfermedad” se ha traducido inexcusablemente en hostilidad ya como miembro efectivo de la Unión? Si esta tesis fuera cierta su paradigma principal se sustenta en el llamado *cheque británico*. Si se analiza con objetividad esta cuestión veremos que tiene su justificación, pues supone un reembolso a gran Bretaña de la parte destinada a la financiación de la Política Agrícola Común, la cual tiene muy poca virtualidad en el territorio británico. El acuerdo del cheque fue renegociado en 2005, a raíz de la reducción presupuestaria comunitaria en materia agrícola y la incorporación de Estados más pobres pero con un importante impacto agrícola, minorándose de manera sustancial dicho reembolso. De no ser así, si se hubiera eliminado el cheque de manera radical, Gran Bretaña sería un contribuyente neto mucho mayor que Francia o Italia.

Otro mito es el referente a la peculiaridad del sistema jurídico británico y su dificultad para transponer el derecho derivado de la Unión Europea. No deja de ser curioso que el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera acordado en 2010 se sujeta en última instancia en el derecho inglés, lo que no deja de ser paradójico pues, como afirma Agustín José MENÉNDEZ “ciertamente esta construcción jurídica pone de relieve un grado notable de sofisticación en el manejo de los instrumentos jurídicos; sin embargo cabe dudar de la constitucionalidad (europea y nacional) de una construcción jurídica que somete a la disciplina del derecho privado (inglés para más inri) las deudas y garantías prestadas por los esta-

⁴ Id., pp. 36 y 37.

⁵ DÍEZ TORRES, Alfonso: “Perspectivas del proceso de ampliación y su impacto en el debate sobre el futuro de la UE”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 42, enero-abril 2006, pp. 170 y 171

dos soberanos”⁶. En todo caso no parece que sea un sistema jurídico tan extraño cuando en la nueva fase del proceso de integración (a la que haremos más de una referencia) se acude a él como último recurso de solución de controversias.

Por otro lado, Gran Bretaña ha sido extremadamente cumplidora en la transposición de las directivas europeas. En el año 2015, en el momento en que se inicia el debate público con un referéndum en ciernes, las tablas de indicadores de cumplimiento realizadas por la Comisión establecían que Gran Bretaña ocupaba el cuarto lugar (empatada con otros Estados) frente a países indubitablemente europeístas como España o Italia situados mucho más atrás. Los británicos habían reducido su déficit de transposición al 0,4%, mientras que España se mantenía en el 1,5%. La media del déficit se encontraba en el 0,7%, es decir, Gran Bretaña estaba a la mitad en un sentido positivo, de la media, mientras que España lo duplicaba. En lo que respecta al retraso de las directivas, porque no han sido comunicadas, parcialmente transpuestas o porque les faltaba alguna medida de transposición, La Comisión Europea estableció un objetivo del 0,5% de retraso, el cual fue cumplido por catorce Estados entre los cuales estaba el Reino Unido y no se encontraba España.

¿Dónde se encuentra entonces el problema que desemboca en el abandono de Gran Bretaña de la Unión Europea? Sin duda, e incidiremos más en esta cuestión, en el proceso de constitucionalización abierto en Maastricht, a fin de conseguir una Unión política efectiva. El interés de la Unión de conseguir una Unión Política sobre la base de “más Europa” o lo que es lo mismo, sobre “la unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa” es la causa primigenia de esta situación. El interés de la Unión de crear una especie de sistema constitucional “multinivel”, como se ha dicho, de “Estados, ciudadanos y despachos”⁷ (sobre todo éstos últimos) ha encendido la mecha de la desafección. Una cierta negación del principio de soberanía y su sustitución por un evanescente principio de la competencia, así como la exigencia a los Estados de transferir, mediante sucesivas reformas de los Tratados o mediante la aparición de Tratados e instrumentos jurídicos “sui generis”, competencias esencialmente políticas que son las que definen la identidad constitucional de los Estados (política exterior, catalogación de derechos, moneda, justicia y orden público, ciudadanía, una incipiente defensa común, así como las políticas sociales) ha trastocado, en cierto modo el proceso de integración, que había sido esencialmente económico-administrativo (más o menos despótico, más o menos fi-

⁶ MENÉNDEZ, Agustín José: “De la crisis económica a la crisis constitucional de la Unión Europea”, ed. Eolas , León 2012, p. 62

⁷ MIDDELAAR, Luuk van: *El paso hacia Europa*, ed. Galaxia Guttemberg, Barcelona, 2009, pp.32 a 36. Como expresa el Autor (id., p. 41), indubitablemente europeísta “En el pensamiento de los ciudadanos, el ordenamiento europeo sí fue considerado un todo que supera a los estados constituyentes. En este giro constitucional, el estudio de la Europa política abandonó su suelo natal de las relaciones internacionales para mudarse a ámbitos no reconocidos previamente, como el derecho y la teoría política”

lantrópico, según se mire⁸). La cuestión de la soberanía, concepto muy resistente en Gran Bretaña, es a nuestro entender, la gran causa que ha generado la ruptura.

A mayor abundamiento, la reforma un tanto discutible del artículo 136 TFUE que ha permitido, la adopción de nuevos Tratados que “son pero que no son” derecho originario (el Mecanismo Europeo de Estabilidad y el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza no firmado por Gran Bretaña) a fin de contrarrestar la crisis económica, así como la desacertada gestión de la misma y la eclosión de crípticas estructuras tecnocráticas han coayudado a esta situación.

II. EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM Y LA REBELIÓN CONTRA LAS ELITES

1. La negociación previa: el Acuerdo de 19 de febrero de 2016

La promesa del primer ministro CAMERON en las elecciones de mayo de 2015 de convocar un referéndum en 2016 acerca de la permanencia de Gran Bretaña en la Unión tenía su prolegómeno en el proceso negociador abierto en el “seno” del Consejo Europeo a fin de flexibilizar el estatuto británico en el futuro del proceso de integración. En definitiva, lograr concesiones muy ventajosas para Gran Bretaña en caso de que el resultado del plebiscito fuera favorable a la permanencia en la Unión, condicionando de esta manera el voto de los electores británicos, dado que la efectividad de dicho acuerdo se difería en tanto en cuanto se diera un resultado favorable a la permanencia. Con el acuerdo se pretendía establecer, en palabras de María Amparo ALCOCEBA, un proceso de “integración diferenciada”⁹, que “supone la creación de un subsistema de integración dentro del sistema de integración ya existente”; o, lo que es lo mismo, “una sub-Unión Europea en el interior de la Unión Europea que puede multiplicarse por tantos ámbitos como aquellos en los que se establezca. El efecto de la introducción de esta integración diferenciada en la Unión ha sido el de convertir a la Unión Europea como Comunidad de Derecho en una Comunidad de Comunidades de Derecho; una Comunidad en cuyo interior existen varias Comunidades de Derecho”¹⁰

En lo que concierne a la naturaleza jurídica del “Acuerdo de los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo en forma de “Decisión”,

⁸ Al respecto ver: ENZENSBERGER, Hans Magnus: *El gentil monstruo de Bruselas o Europa bajo tutela*, ed. Anagrama, Barcelona 2012.

⁹ ALCOCEBA GALLEGO, María Amparo: “La nueva naturaleza de la (des)Unión Europea: flexibilidad y crisis de integración.” *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 58, abril-junio 2016, p 3

¹⁰ Id., p. 9

hemos de hacer algunas observaciones que trascienden el simple formalismo jurídico. Es verdad que, vulgarizando, se considera dicha decisión propia del Consejo Europeo, como aparentemente lo confirman las conclusiones del Consejo Europeo publicadas en el Diario oficial de la Unión Europea¹¹. Sin embargo una lectura más atenta nos va a llevar a otra conclusión: En el punto 1, dentro del apartado sobre el “Reino Unido y la Unión Europea”, se dice explícitamente que en la reunión de diciembre (de 2015 apuntamos nosotros) “los miembros del Consejo Europeo acordaron...”, para luego (punto 2) establecer que “el Consejo Europeo (en su reunión de 18 y 19 de febrero de 2016), volvemos a apuntar) ha acordado que el siguiente conjunto de disposiciones, que es plenamente compatible con los Tratados... constituye una respuesta apropiada a las preocupaciones del Reino Unido”; pero lo que no dice es que esas disposiciones son fruto de un acuerdo del Consejo Europeo, pues una de ellas, la más trascendental (apartado 2.a) es “una Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno reunidos en el seno del Consejo Europeo”, que no es lo mismo.

Y no es lo mismo, puesto que los actos de los Jefes de Estado y Gobierno restan inmunes al control jurisdiccional europeo, pues, en palabras de Diego Liñán¹² “constituyen una categoría especial” y “hay que aceptar la enorme dificultad de su caracterización”, pues “son por una parte acuerdos internacionales sujetos a las normas de derecho internacional que determinan los aspectos relativos a la conclusión y a la eficacia de sus decisiones, aspecto que los califica mejor como elementos de instrumentación convencionales. Pero tienen por otra parte, innegablemente, un aspecto específico de la UE que viene dado por su objeto y fin y por el marco institucional en el que son adoptadas”.

La Jurisprudencia de la Unión ha sido más que complaciente con la tesis de la inmunidad jurisdiccional de estos actos, que la doctrina ha puesto en cuestión¹³. En

¹¹ DOCE C 69, de 23/02/2016, pp. 1 a 16

¹² MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego: “Instituciones y derecho de la Unión Europea”, ed. Tecnos (9ª edición), Madrid 2016, pp. 406 y 407.

¹³ El autor se hace eco de la Sentencia del TJCE de 30 de junio de 1993 (Parlamento Europeo contra Consejo y comisión, asuntos acumulados C-181/91 y C-248/91) referida, en este caso, al Consejo, donde se consideró que los actos adoptados por los representantes de los Estados miembros, cuando no actúen en calidad de miembros del Consejo, sino en calidad de representantes de sus gobiernos ejerciendo así conjuntamente las competencias de los Estados miembros, no están sometidos al control de legalidad ejercido por el Tribunal de Justicia”. En este caso, referido a una ayuda a Bangladesh que, sin duda, era un acto de naturaleza presupuestaria, encomendándose a la Comisión la gestión de dicha ayuda, mandato que se recibió de los Estados miembros y no del Consejo, por lo que no se hacía necesaria la intervención del Parlamento Europeo en la aprobación de dicha ayuda, dado que el Consejo y la Comisión no actuaron dentro de los límites del ordenamiento jurídico comunitario, sino más bien con un criterio “*ad hoc*” con objeto de garantizar una respuesta eficaz y rápida a una situación de crisis. No obstante, el Abogado General JACOBS, entendiendo la inadmisibilidad de la pretensión de la Eurocámara sobre cuestiones atinentes a la disciplina presupuestaria, es del parecer de que nada impide al Tribunal de Justicia controlar la validez de una decisión simplemente por el motivo de que se califique como decisión de los Estados, estando facultado el tribunal de Justicia para

este sentido traemos a colación un Auto del Tribunal General mucho más reciente, y referida a los actos en el “seno” del Consejo Europeo, que no deja de causarnos cierta perplejidad. En dicho Auto¹⁴ se fuerza la interpretación más allá de lo razonablemente admisible pues la “Declaración UE-Turquía” de 28 de febrero de 2016 sobre refugiados, como así se denomina en la nota de prensa del Consejo Europeo, no es una declaración de la Unión sino de sus Estados miembros, como actores de derecho internacional, siendo las disposiciones en litigio producto de una cumbre internacional de los representantes de los Estados miembros, de tal modo que el Tribunal General se declara carente de competencia para resolver los recursos con arreglo al art. 263 TFUE. Las alegaciones de la Comisión indican en esta interpretación, ya que “no se trataba de un acuerdo vinculante desde el punto de vista jurídico, sino de un compromiso político alcanzado por los miembros del Consejo Europeo, a saber, los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión, tal y como establecía literalmente el comunicado de prensa En la fundamentación del Tribunal se da la sensación de que todo se reduce (y permítasenos la jocosidad) a que los representantes de los Estados necesitaban los locales del Consejo Europeo para reunirse con los representantes turcos¹⁵, pues “el hecho de que el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión estuvieran igualmente presentes en dicho encuentro, sin haber sido formalmente invitados, no permite considerar que, debido a la presencia de todos los miembros del Consejo europeo la reunión se celebrara entre el Consejo Europeo y el Primer Ministro turco”.

De ahí nuestro interés por apuntar la dudosa naturaleza jurídica de estos actos y sus consecuencias en relación a las garantías jurisdiccionales. Sin duda el acuerdo alcanzado con Gran Bretaña debía estar lo más blindado posible a una acción jurisdiccional que hubiera podido dar al traste con el proceso¹⁶. Y nuestro interés debe de seguir manifestándose, pues la Unión Europea es maestra en la utilización de técnicas mutativas y desbordamientos de los límites impuestos por esa “Carta Constitucional” como eufemísticamente se denomina al derecho originario. El proceso de integración es un corolario de trastornos constitucionales que determinan

examinar el contenido y los efectos de un acto y sería incompatible con el objetivo del, en su día, art. 164 del Tratado.

¹⁴ Auto de la Sala Primera ampliada del Tribunal General, de 28 de febrero de 2017 (recurso de anulación “Declaración UE-Turquía de 18 de marzo de 2016”, asunto T-192/16)

¹⁵ El Tribunal General, de acuerdo con la jurisprudencia “Bangladesh”, afirma que “del mismo modo, los actos adoptados por los representantes de los Estados miembros *reunidos* físicamente en el recinto de una de las instituciones de la Unión, y que no actúan en calidad de miembros del Consejo o de miembros del Consejo Europeo, sino en calidad de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, no están sometidos al control de legalidad ejercido por el juez de la Unión”

¹⁶ Baste recordar el asunto *Pringle* sobre la reforma por procedimiento simplificado del art. 136 TFUE que obligó al TJUE a una forzada interpretación en 2012, sobre el principio de alteración competencial de los Tratados o el dictamen del propio Tribunal de 2014 contra el acuerdo del Consejo de Europa y la Comisión referente a la adhesión de la UE al CEDH.

una clamorosa divergencia normativa entre lo regulado por las instituciones comunitarias (cuyo paradigma con las llamadas “declaraciones o acuerdos interinstitucionales”) y lo estipulado por el derecho originario, que en las más de las ocasiones significan un desbordamiento del mismo¹⁷. Tal vez la solución al acuerdo futuro con Gran Bretaña que determine sus relaciones con la Unión se opere bajo este formato a fin de evitar distorsiones una vez sea aprobado.

Centrándonos en el Acuerdo de febrero de 2016 en forma de decisión observamos algunas “líneas rojas” que ponen en cuestionamiento la operatividad de los Tratados como límite al derecho derivado (suponiendo que ésta decisión lo sea debido al carácter multiforme de las decisiones y su difícil categorización). En primer lugar, en el frontispicio de este instrumento jurídico, que no ha entrado en vigor por los resultados desfavorables en el referéndum británico, se determina que el principio aparentemente intangible de “la unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa” que parecía indicar una irreversibilidad del proceso de integración y el compromiso expansivo de los Estados adheridos, más allá de las atribuciones competenciales conferidas en los Tratados, es puesto en solfa dado que el texto reconoce que existe una excepcionalidad a la exigencia de una integración permanente y progresiva sin posibilidad de retorno (no participación en el Euro –y, aparentemente, ninguna intención de participar en el futuro–, no participación en el acervo Schengen, límites en la participación del espacio de libertad, seguridad y justicia, en la cooperación policial y judicial en materia penal, límites en la aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales etc.) De este modo, el principio de la “unión cada vez más estrecha” se convierte en un concepto jurídico indeterminado no carente de retórica, puesto que, como se expresa en la sección “C” de la Decisión referente a la “soberanía”, “no constituye una base jurídica para ampliar el ámbito de aplicación de cualquier disposición de los tratados o del derecho derivado de la UE” como expresa la Decisión dado que existen “distintas vías de integración para los diferentes Estados miembros, permitiendo a los que deseen, ahondar en la integración avanzada, al tiempo que respeta el derecho de los que no desean seguir ese rumbo”.

La decisión indica que no altera el contenido del Tratado pero al mismo tiempo incide en la necesaria reforma ulterior del derecho originario, lo que no deja de ser profundamente contradictorio. ¿Por qué habría de reformarse ulteriormente el Tratado si las declaraciones y protocolos anejos al mismo ya clarifican el contenido de la fórmula? ¿Qué sentido tiene reformar a posteriori como consecuencia de una decisión que explícitamente afirma que no altera el derecho originario, ni el orden competencial establecido en el Tratado? Como afirma M^a Amparo ALCOCEBA¹⁸ “este tipo de actos (la decisión) no encuentra fundamento en los Tratados” siendo

¹⁷ ALLUE BUIZA, Alfredo: “Algunas mutaciones del Derecho Originario en el proceso de integración europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 23, 2º semestre 2012, p.45.

¹⁸ Ob. cit., p. 21

su objetivo el “comprometer a los Estados en una revisión futura del tratado con un determinado contenido. Ahora bien, considerar que se trata de un Tratado internacional en forma simplificada que tiene por objetivo comprometer a los Estados en una revisión futura del Tratado de la Unión con un determinado contenido, supone, en cierto modo, un fraude en el procedimiento de revisión”

A nuestro entender, la decisión invade una línea roja que el Tratado impone. Ya que, “la integración diferenciada constituye un mecanismo de funcionamiento interno de la Unión respecto de la consecución concreta de objetivos, competencias y políticas preestablecidas en los Tratados, por el contrario, la unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, el progreso de la integración, constituye elemento esencial de esta, de su construcción, desvincularse de ello es desvincularse de la concepción misma del proceso europeo de integración y no de elementos concretos de su funcionamiento. De ahí su relevancia”¹⁹; o, como expresa Araceli MANGAS²⁰, la fórmula “no es una mancha de aceite que expande por sí la integración ni exige la integración de soberanías hasta su extinción” pero bien es verdad que la “ambición de más Europa” opera como principio articulador de integración de soberanías propiamente constitucional que la decisión desactiva y que una ulterior reforma del Tratado produciría un total vaciamiento de su contenido”.

La segunda alteración a los límites del Tratado de Lisboa es la referente a la función de los parlamentos nacionales en el control de subsidiariedad, ya que, como establece la Decisión en la sección “C” referida “cuando los dictámenes motivados según los cuales un proyecto de acto legislativo de la Unión no cumple el principio de subsidiariedad enviados durante un plazo de doce semanas a partir de la transmisión de dicho proyecto, representen más del 55% de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Presidencia del Consejo incluirá el asunto en el orden del día del Consejo con vistas a un debate completo sobre los citados dictámenes y las consecuencias que se han de extraer de ellos” y “tras dicho debate, y dentro del respeto a los requisitos de procedimiento de los Tratados, los representantes de los estados miembros, actuando en su capacidad de miembros del Consejo suspenderán el examen del proyecto de acto legislativo de que se trate, salvo que el proyecto se modifique para tener en cuenta los dictámenes motivados”. Claramente esta disposición altera el contenido del Protocolo nº 2 anejo al Tratado en vigor, de ahí que resulte difícilmente comprensible “el respeto de los requisitos de procedimiento de los Tratados”, puesto que, como es bien conocido” dicho Protocolo establece únicamente dos procedimientos. Uno de “tarjeta amarilla” y otro más intenso de “tarjeta naranja” pero que en ningún caso significan un veto a la iniciativa de la Comisión, veto que si se establece en este procedimiento, lo que supone una ampliación y, por lo tanto una reforma encubierta, del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; una suerte de “tarjeta roja”

¹⁹ Id., p. 15.

²⁰ MANGAS, Araceli: “Europa al rescate del Reino Unido, El país, 22 de febrero de 2016, p. 13.

en beneficio de los parlamentos nacionales. Y no solo el Protocolo, sino que altera el equilibrio institucional querido en el Tratado. Como considera Araceli Mangas²¹ “esta concesión , al dobligar a la Comisión, introduce distorsiones jurídicas en el discrecional derecho de iniciativa legislativa y en el equilibrio institucional”

No parece, por el contrario que se altere el derecho originario en la espinosa cuestión que más impacto ha tenido en la opinión pública, cual es la relativa a los derechos de ciudadanía europea de los nacionales de Estados de la Unión residentes en Gran Bretaña, ampliable a cualquier situación homóloga en cualquiera de los Estados miembros, contenido en la Sección “C” (“prestaciones sociales y libre circulación”) de tal modo que todos los Estados miembros y no sólo Gran Bretaña pueden definir sus sistemas de seguridad social y de acceso a las prestaciones sociales. Los límites a la libre circulación de trabajadores y la no discriminación en razón de la nacionalidad puede estar limitada por razones de orden público, entre ellas la sostenibilidad de los sistemas nacionales de protección social, por lo que el Consejo puede autorizar a un Estado miembro a limitar el acceso de prestaciones no contributivas vinculadas al ejercicio de una actividad profesional de los trabajadores de la UE que lleguen por primera vez, durante un período total de hasta cuatro años desde el inicio del empleo, siendo la limitación gradual, desde una exclusión completa hasta un acceso progresivo a estas prestaciones.

La Jurisprudencia de la Unión²² ya ha establecido en diversas Sentencias el reconocimiento de límites a una noción amplia de ciudadanía europea, dado que ésta “no es un estatus que exija o conlleve la igualación social de los nacionales de los distintos Estados, no en la misma medida en que la exige la ciudadanía del Estado social. En su relación con los derechos sociales, la ciudadanía europea se configura como un mecanismo transnacional, clave para el acceso a la protección social de los Estados miembros distintos del de origen, pero que no va más allá de ser una garantía al servicio de los objetivos económicos, de la integración”²³. De ahí que quepan, siempre que tenga una vocación de integración, medidas basadas en la proporcionalidad²⁴; ya que “desde el punto de vista procedimental, la diferencia de

²¹ MANGAS, Araceli: “Europa al rescate...”, ob. cit., p.13

²² Sentencias del TJUE *Brey*, de 19 de septiembre de 2013 (asunto C-140-12), *Dano*, de 11 de noviembre de 2014 (asunto C-333/13), *Alimanovic y otros*, de 15 de septiembre de 2015 (asunto C-67/14) y *Comisión contra Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, de 14 de junio de 2016 (asunto C-308/14), ésta última acompañada de las conclusiones coincidentes del Abogado General Cruz Villalón, presentadas el 6 de octubre de 2015, que eximen, al igual de la Sentencia, de la responsabilidad por incumplimiento del reglamento CE nº 882/2004 en relación con la Directiva 2004/83/CE.

²³ GIUBBONI, S. “European citizenship and social rights in times of crisis”, *German Law Journal*, vol 15, nº 5, 2014, pp. 935-964, p. 938; citado en el excelente artículo de RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, Miryam: “Derechos sociales vinculados a la libre circulación: de la última batalla de la Comisión al legado del *Brexit*”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 30 y 31, 1º y 2º semestre de 2016, p. 271, cita 17.

²⁴ Como acertadamente fundamenta en su artículo ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando: “Libre circulación de ciudadanos y prestaciones sociales en la Unión Europea: configuración legal y juicio

trato respecto de los nacionales de dicho estado miembro que resulta de la facultad de verificación de las autoridades nacionales... sólo será compatible con el estatuto de ciudadanía europea y con el principio de igualdad en la medida en que se haga con estricto respeto al principio de proporcionalidad, es decir, de forma adecuada al objetivo perseguido, de la manera menos intrusiva posible y en la medida estrictamente necesaria para alcanzar el referido objetivo”²⁵

2. El triunfo del brexit en el referéndum del 23 de junio de 2016

El triunfo del “sí” al abandono de Gran Bretaña de la Unión Europea en el referéndum del pasado verano, generó, como no podía ser menos, una auténtica conmoción entre los operadores políticos de la Unión Europea, lo que ha derivado en un cúmulo de imposturas de éstos, de los lobbies y también, y sobre todo, de los medios de comunicación. A nuestro entender, estos posicionamientos desdibujan el panorama, si bien un tanto laberíntico, que se abre con la activación, a finales de marzo de 2017, del art. 50 del Tratado. Entre estas imposturas está la *criminalización* mediática de los votantes que optaron por el *brexit*, unido a las primeras reacciones de las instituciones europeas en favor de establecer todo tipo de “líneas rojas” al proceso negociador. También, el cuestionamiento de los mecanismos de democracia plebiscitaria frente al paradigma representativo, en concreto, el enrocamiento en la defensa del principio de soberanía parlamentaria, finalmente resuelto con escaso dramatismo, pues, como posteriormente veremos, la institución del referéndum significa en gran Bretaña, ya desde hace tiempo, un mecanismo constitucional más de articulación del principio democrático.

La pregunta que nos debemos de hacer es la siguiente: ¿por qué si el Acuerdo de febrero de 2016 era satisfactorio para ambas partes no surtió los efectos deseados?, muy probablemente, como apunta Alfredo CRESPO ALCÁZAR²⁶ porque el acuerdo aunque era satisfactorio no era positivo, pues no legitimaba la posibilidad de reversibilidad de la Unión Europea en lo concerniente a la emigración, al carácter irreformable de las libertades económicas (más allá de las limitaciones del acuerdo y de la jurisprudencia, caso por caso que, como hemos visto podía amparar el consenso alcanzado) ya que el acuerdo no significaba un freno definitivo a la implementación competencial de la Unión Europea en el futuro.

de validez (el *Caso Dano* analizado con moderado optimismo)”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 30 y 31, 1º y 2º semestre de 2016, p.359.

²⁵ Conclusión nº 91 del Abogado general Cruz Villalón cit.,

²⁶ CRESPO ALCÁZAR, Alfredo: “La relación de Reino Unido con la Unión Europea tras el referéndum del 23 de junio: nuevos interrogantes e idéntica división”, *Asamblea, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 35, diciembre de 2016, p. 225.

El llamado “exceso de Unión Europea”²⁷, como advertimos en las primeras líneas, es el elemento nuclear para entender el problema, ya que “el motivo por el que muchos votantes eligieron salir es cómo la dirigencia europea se extralimitó de su mandato original y creó una organización más grande e invasiva” tratando de crear un Estado europeo más que en buscar el avance económico.²⁸ Además, el conflicto se enmarca en un período, efectivamente, de quiebra acelerada del principio de soberanía política de los Estados adheridos como mecanismo de resolución (fallida en múltiples aspectos) de los problemas surgidos en el período de la crisis económica, pero acompañado de un hecho contradictorio cual ha sido el reforzamiento de la soberanía de Alemania y su imposición al resto de los Estados miembros. Más allá del distanciamiento ideológico, Samir Amin²⁹ lo expone de manera meridianamente clara: “Alemania afirma con hechos políticos que pone en práctica el ejercicio de su soberanía nacional, y se esfuerza en someter a sus socios europeos respecto de sus exigencias. Alemania se ha servido del ordo-liberalismo europeo para establecer su hegemonía, en particular en la zona euro. Gran Bretaña –al optar por el *Brexit*– ha afirmado a su vez su elección decidida de poner en práctica las ventajas del ejercicio de su soberanía nacional”.

Es cierto que la comprensión de la naturaleza jurídica de la Unión Europea, en palabras de Miguel Ayuso³⁰ “debe de ser enmarcada en el nuevo panorama político *postestatal*, caracterizado por el retroceso de las ideas de soberanía, territorio y por la afirmación de diversos centros interdependientes e interrelacionados (comunidades supraestatales, Estados, regiones) entre los que se dispersa el poder político”. Sin embargo el proceso sigue siendo paradójico, ya que el proceso abierto con la reformas del art. 136 del tratado de Funcionamiento, que ya hemos apuntado, se mueve en estos dos *cleavages* contradictorios: la negación de la soberanía a todos y la determinación soberana de Alemania en cambiar el principio de relativa igualdad de los socios adheridos, por una estructura de dominación del país germano sobre los demás³¹. Así podemos entender por qué en Holanda se vota mediante referéndum contra el Tratado de Asociación de Ucrania con la Unión Europea, el 1 de

²⁷ En palabras de FELDSTEIN, Martin: “El reino Unido se fue por un exceso de Unión Europea”, *ABC EMPRESA*, 13 de julio de 2016, p. 8.

²⁸ Entrevista al parlamentario euroescéptico Jacob Rees-Mog, *ABC*, 17 de abril de 2016, p. 44

²⁹ SAMIR AMIN: “El Brexit y la implosión de la Unión Europea”, *El Viejo Topo*, n° 344, septiembre 2016, p. 8. Para el Autor (p. 9) “el proyecto europeo fue concebido desde su origen en 1957 como el instrumento puesto en marcha por los monopolios capitalistas de los socios –Francia y Alemania en particular– con el apoyo de Estados Unidos, para neutralizar el riesgo de derrapajes socialistas, radicales o moderados”

³⁰ AYUSO, Miguel: “El Estado en su laberinto”, Ed. Scire, Barcelona, 2011, pp. 34 y 35.

³¹ La cuestión de la quiebra de la soberanía estatal estará siempre en discusión, SAMIR AMIN (Id. p.9) considera que “el proyecto de benefició de un eco favorable entre las generaciones jóvenes, dando lustre a una soberanía europea democrática y pacifista que tomaba el relevo de las soberanías nacionales guerreras del pasado. En realidad, las soberanías estatales no fueron nunca abolidas, sino movilizadas para hacer aceptar el ordo-liberalismo, convertido en marco necesario para garantizar a

enero de 2016. Sin duda Ucrania no interesa mucho, o casi nada a los holandeses, pero el rechazo al acuerdo demuestra “que la opinión de los ciudadanos no cuenta en las grandes decisiones comunitarias”³².

A mayor abundamiento, la “gobernanza” económica (que es “el desgobierno de la globalización”), creada a raíz de la aplicación de los llamados “Tratados parásitos” consecuencia de la reforma del art. 136, sobre la base de un “laicismo economicista” o un proceso de rendición de la política a la administración del economicismo,³³ desmedido, bastante ineficaz y profundamente opaco³⁴; ha generado una desafección entre las clases medias y los trabajadores industriales (que trasciende incluso, el territorio de la Unión Europea y llega más allá del Atlántico) y se ha agudizado por la minoración de las rentas y el aumento del desempleo, y la falta de expectativas ante la revolución tecnológica que se avecina, por lo que muchos sectores sociales vuelven la vista a los Estados nacionales, al proteccionismo en definitiva, como última reserva moral a la que aferrarse, frente al *stablishment* europeísta (cuyo adalid más activo es nuestro Presidente del Gobierno), que se empeña en considerar, ya sin ambages, a los Estados nacionales como construcciones periclitadas a los que se responsabiliza sin pudor alguno de la generación de los conflictos que la Unión pretende superar, sin querer comprender que se ha producido un cierto colapso de la arquitectura liberal, del consenso entre liberalismo y socialdemocracia que ha presidido hasta ahora, el mundo occidental europeo³⁵.

III. LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 50 TFUE Y EL “LIBRO BLANCO” DE LA COMISIÓN

El 29 de marzo de 2017, la Primera Ministra británica firmó la carta dirigida al Presidente del Consejo Europeo donde se notificaba la decisión del Reino Unido

los monopolios ya financiarizados el monopolio de la gestión económica, social y política de las sociedades europeas”.

³² FERRER, Isabel: “Qué se juega Holanda en el referéndum sobre el acuerdo entre la UE y Ucrania”, en *El País-Internacional*, edición digital, 7 de abril de 2016, p. 2.

³³ AYUSO, Miguel: Ob. cit., p. 125

³⁴ El propio Parlamento Europeo en su Resolución de 16 de febrero de 2017, sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el Tratado de Lisboa (Parlamento Europeo: P8_TA-PROV(2017)0049, apartado T) reconoce que “las nuevas tareas conferidas al Eurogrupo por los reglamentos “paquete de seis medidas” y “paquete de dos medidas” junto con la identidad de las personas que forman el Eurogrupo y las que forman el Consejo de Gobernadores del Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) y la identidad del Presidente del Eurogrupo y del Presidente del Consejo de Gobernadores del MEDE conceden un papel crucial *de facto* (las cursivas son nuestras) en la gobernanza económica de la zona del euro”.

³⁵ MUÑOZ, Manuel: “La era anti-élites”, *Estudios de Política Exterior*, nº 172, julio-agosto 2016. Y, del mismo Autor: “El colapso del orden liberal”, *Estudios de Política Exterior*, nº 175, enero-febrero 2017

de abandonar la Unión Europea, donde se justificaba la decisión del referéndum como “un voto para restaurar nuestra autodeterminación nacional”³⁶. Se inicia, por lo tanto, un proceso, tal vez aparente, de no retorno (aunque el acuerdo se puede lograr más allá de los dos años estipulados, pues cabe una prórroga al proceso de negociaciones a tenor del artículo en cuestión). Este proceso ha tenido un cierto impacto jurídico constitucional en Gran Bretaña que afecta a la naturaleza de la institución plebiscitaria, a los poderes del poder ejecutivo, y al principio de soberanía parlamentaria que han tenido que ser resueltos en sede jurisdiccional (Sentencias de la Alta Corte de Justicia de 3 de noviembre de 2016 y del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2017).

La institución del referéndum tiene ya en Gran Bretaña un significado constitucional que trasciende en cierto modo al arcaico principio de la soberanía del parlamento. Hay una práctica de apelación directa al electorado que ha reformado consuetudinariamente la constitución consuetudinaria británica, como así lo confirman los referenda para proceder a la devolución de derechos a las naciones integradas en el Reino Unido o el referéndum de 1975 sobre la permanencia de Gran Bretaña en la Unión Europea³⁷. Otra cuestión es si el resultado del referéndum va más allá de una mera consulta (como para la Alta Corte establece la Ley del Referendo de la Unión Europea de 2015, aunque políticamente, su resultado debe de ser asumido) que permite por sí misma otorgar poderes al gobierno para activar el derecho de retirada sin contar con una decisión parlamentaria ulterior en forma de ley constitucional que deje sin efectos la Ley de 1972 de adhesión del Reino Unido a la Unión Europea.

De este modo, la Alta Corte tuvo que hacer frente a la pregunta de si la Corona (es decir, el gobierno) puede deshacer una ley del parlamento argumentando el derecho de prerrogativa propio del gobierno que tiene (con un amplio margen de discrecionalidad) sobre los instrumentos internacionales (los Tratados). Igualmente si ese margen de poder está limitado cuando afecte al aumento o minoración de derechos de las personas físicas o jurídicas regulado por el *Common Law*. Finalmente nos interesa el sentido del instituto referendario que adoptan los jueces al considerar que ninguna ley es inválida únicamente por razón de ser contraria a los deseos de los electores. El Tribunal fue claro al respecto: la Ley de las Comunidades Europeas de 1972, por su importancia, es una ley constitucional que permitía que las normas de derecho europeo y su jurisprudencia pudieran tener efectos en el ordenamiento jurídico británico, por lo que limita, si bien implícitamente, la llamada “pre-

³⁶ FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “Brexit 1: Activación del mecanismo de retirada voluntaria de Reino Unido de la Unión Europea y preparación de las negociaciones”, *La Ley, Unión Europea*, nº 48, 31 de marzo de 2017, p. 2.

³⁷ Para Miguel OTERO IGLESIAS (“Londres se enfrenta a la olocracia del Brexit”, Estudios internacionales y estratégicos, Europa/unión Europea, *Real Instituto Elcano*, 15/9/2016, pp. 1 y 2) “los referendums solo ceden el poder al pueblo por un día. A la mañana siguiente el poder vuelve a las estructuras del estado y éstas empiezan a digerir, procesar y moldear la decisión del pueblo soberano”, si bien es verdad que la democracia británica puede convertirse “en una olocracia o gobierno de la muchedumbre”.

rrrogativa real”, ya que necesita de una ley parlamentaria posterior que la desactiva; prerrogativa que queda limitada para cambiar el derecho interno so pretexto de la capacidad gubernamental de dirigir las relaciones exteriores.

Desde el momento en que la notificación de retirada que parece ser irreversible (no puede ser retirada³⁸) se hacía necesario contar con una previa previsión legal adoptada por el parlamento que “desactivara” la Ley de las Comunidades Europeas de 1972 (más que derogación expresa ya que por efecto del artículo 50 inevitablemente quedaría privada de aplicación práctica)³⁹

La Sentencia favorable a la demandante Sr^a Miller (o a los “lobbies-lanzadera” como suele ocurrir en estos casos) fue ratificada por el Tribunal Supremo por una mayoría de 8 a 3. Destacar la opinión disidente de Lord Carnwath que observa que el sistema de notificación del artículo 50 no modifica por sí mismo ninguna ley ni afecta a ningún derecho, sino que es simplemente el comienzo de un proceso esencialmente político de negociación y toma de decisiones en el marco de ese artículo. El gobierno responderá ante el parlamento de esas negociaciones y el proceso no podrá completarse sin la promulgación por el parlamento de la legislación primaria de alguna forma.

De este modo, el debate parlamentario en el marco de la aprobación de una Ley que autorice la activación del artículo 50 se hacía inevitable, aun a sabiendas los recurrentes de que las Cámaras no bloquearían el *Brexit* ni se retrasaría el calendario; pero sí el que los parlamentarios pudieran influir en las negociaciones previstas para, al menos, los dos próximos años⁴⁰. En el marco del debate, la Cámara de los Lores introdujo el 7 de marzo una enmienda a un proyecto de ley que no contiene más de 137 palabras⁴¹ donde se insta al Gobierno a asegurar que los ciudadanos del

³⁸ Sobre esta espinosa cuestión David FELDMAN (“Brexit, the Royal Prerogative, and Parliamentary Sovereignty”, UK Constitutional Law Association <https://uk.constitutionallaw.org>, 11/08/2016, p.2) considera el artículo 50 no prevé expresamente la retirada de la notificación pero tampoco establece expresamente que la notificación no pueda ser retirada, ya que si se interpreta a la luz del Convenio de Viena sobre el derecho de los Tratados si cabe la revocación, aunque si se admite puede tener el inconveniente de que el Estado pueda negociar hasta el último momento y si el resultado no se satisfactorio retirar la notificación y plantear otra al día siguiente e iniciar un nuevo proceso de negociaciones, aunque la revocación de la notificación puede impedir que un nuevo gobierno salido de las urnas quede “encerrado” de manera irrevocable en la estrategia de salida establecida por su predecesor. Ver, igualmente, en la misma Web: DOUGLAS-SCOTT, Sionaidh: “Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty”

³⁹ Ver comentario a estas dos Sentencias BREWER-CARIAS, Allan R.: “El caso brexit ente los jueces constitucionales del Reino Unido, comentarios a la sentencia de la Alta Corte de Justicia de 3 de noviembre de 2016, confirmada por el Tribunal supremo en Sentencia de 24 de enero de 2017”, *Revista de Administración Pública*, n° 202, enero-abril (2017), pp 133-156.

⁴⁰ MAZA, Celia: “Nuevo varapalo, a May: el Supremo británico obliga a votar el Brexit en el Parlamento”, *El Confidencial*, 27/01/2017

⁴¹ VENTOSO, Luis: “Nuevo revés en la Cámara de los Lores para el Brexit duro de May”, *ABC Internacional*, 07/03/2017

Espacio Económico Europeo y la UE que residan legalmente en el Reino Unido sean tratados de la misma forma en cuanto a sus derechos como comunitarios tras el *Brexit*⁴². Más allá de la rebelión de cuarenta diputados laboristas en favor de la permanencia, la Cámara de los Lores aprobó la Ley rechazando cuatro de las cinco enmiendas presentadas por la oposición en la fase de la votación preliminar antes de la discusión en la fase de los comités. En definitiva el Proyecto de Ley de la Unión Europea (Notificación para la retirada) no ha tenido más trascendencia que un debate doctrinal sobre las posibilidades constitucionales de la democracia de la identidad en contraposición con el firme arraigo de la democracia representativa en el sistema institucional británico⁴³.

El artículo 50, que tiene su precedente *non nato* en el Proyecto de Constitución Europea es incondicional, unilateral y no inmediato⁴⁴, siendo, en palabras de Carlos Closa⁴⁵ “un derecho cuyo efecto no es inmediato, sino que requiere un lapso de dos años para ello. El sentido de esta disposición (el entonces art. I-60) no resulta autoevidente, y se presta a varias interpretaciones. Por una parte, garantizar un período amplio para adaptar la UE y el propio estado, así como sus ciudadanos, a los cambios derivados de la retirada. Por otra, otorgar un período de ‘reflexión’ que permita una negociación estado/UE o permitir una reflexión más prolongada al estado que se separa...por último el Consejo Europeo, de acuerdo con el estado que se separa, puede decidir prorrogar dio plazo, lo cual incrementa la flexibilidad del procedimiento”. Se echa de menos que el Tratado de Lisboa no contenga un protocolo anejo que desarrolle esta disposición o una declaración interpretativa sobre la cuestión de la retirada

Además la exigencia de mayoría cualificada, que no de unanimidad, en el Consejo para alcanzar un acuerdo que determine relaciones futuras, abre la posibilidad de que pudan alcanzarse acuerdos mixtos sobre todo en materia de derechos de los respectivos ciudadanos (como puede ser nuestro caso, si bien el Parlamento Europeo, en su resolución de 5 de abril de 2017⁴⁶ declara inaceptable la posibilidad de acuerdos bilaterales. A mayor abundamiento, la exigencia de aprobación del acuer-

⁴² EFE, *El País Internacional*, 2 de marzo de 2017.

⁴³ Como apunta el *Report on Delegated Legislation* elaborado por un comité especial de la Cámara de los Comunes, “el Parlamento es soberano y el poder legislativo de la reina en su Parlamento es ilimitado” JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: “Los regímenes políticos contemporáneos”, ed. Tecnos, Madrid, 1974, p. 318.

⁴⁴ CLOSA MONTERO, Carlos: “Pertenencia a la Unión, adhesión y retirada voluntaria”, en: *Comentarios a la Constitución Europea* (Álvarez Conde, Enrique y Garrido Mayol, Vicente –directores–), ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, Libro I, p. 214.

⁴⁵ Id., p. 215.

⁴⁶ BOFFEY, Daniel: El Parlamento Europeo recomienda una ‘línea dura’ en la negociación del Brexit”, *El Diario.es* y *The Guardian*, <http://theguardian.eldiario.es>, p.3. Grupo de reflexión PE: retirada del Reino Unido de la Unión Europea-cuestiones jurídicas y de procedimiento (27.03.2017) <http://www.europarl.europa.eu>

do por el Parlamento Europeo, unido a la multiplicidad de negociadores (BARNIER por la Comisión, VERHOFSTADT, por el Parlamento y Seeuws por el Consejo) complican la efectividad del proceso. Como acertadamente considera el analista Salvador LLAUDES “está por ver si la coordinación entre todos será eficiente. Y al mismo tiempo no está claro cuáles serán los mecanismos escogidos por la UE, ni siquiera es evidente que los citados negociadores repitan en sus puestos”⁴⁷.

La mayoría de los analistas abogan por diversas opciones como resultado del acuerdo. Como considera Werner Miguel KÜHN⁴⁸, el arco negociador gravita sobre las siguientes, que resumimos: 1. Una nueva relación institucional entre la Unión Europea y el Reino Unido que no puede ser una “elección al antojo” sobre la admisión de una estrategia sectorial en vez de una estrategia global en las relaciones, siendo complicado la aceptación de que el Reino Unido pueda preservar únicamente los beneficios obtenidos de las políticas de la Unión, principalmente del mercado interior. 2. Que Gran Bretaña se convierta en un miembro del Espacio Económico Europeo, junto con Islandia, Liechtenstein y Noruega). Siendo una opción relativamente sencilla pues permite participar en el mercado interior, por el contrario se tiene muy poca influencia sobre el contenido del derecho de la Unión. 3. Que se integre en la EFTA, pero sin incorporarse al Espacio Económico Europeo. Esta posibilidad aporta muy poco contenido material (pesca y ciertos productos agrícolas) 4. Un régimen específico como el que tiene Suiza. Esta posibilidad plantea problemas, ya que el Consejo en 2012 expuso sus dudas sobre este mecanismo el cual, desde 2014 está siendo re-negociado con el país helvético. 5. Negociar con la UE un acuerdo de libre comercio, como los que la UE ha concluido con un número importante de Estados; solución no exenta de problemas pues Gran Bretaña tendría que negociar acuerdos comerciales con Estados no miembros de la UE ya que no mantendría los derechos y las obligaciones previstos en los acuerdos comerciales con Estados no miembros. 6. Una Unión Aduanera similar a la que existe con Turquía, que, para el autor, es la mejor solución. 7. Finalmente convertirse en un “país tercero” en relación con la UE de manera similar a EEUU o China, lo que obligaría a adoptar urgentemente nuevas leyes nacionales en una multiplicidad de áreas y perdería los beneficios de los más de doscientos acuerdos comerciales suscritos por la UE con terceros Estados.

Como afirma Araceli MANGAS, conocemos el procedimiento pero desconocemos el contenido material o político ya que “la orientación de las condiciones de la relación futura son ahora inescrutables”⁴⁹. No obstante nos atrevemos a pensar que

⁴⁷ LLAUDES, Salvador: “Brexit: una lección del CETA a tener en cuenta”, Comentario Elcano 43/2016., 3 de noviembre de 2016, *Real Instituto Elcano*, p.2.

⁴⁸ KÜHN BACA, Werner Miguel: “Aspectos jurídicos y perspectivas políticas de una posible retirada de la Unión Europea por parte del Reino Unido”, *Revista da Secretaria do Tribunal Permanente de Revisao*, año 4, n° 8, Agosto 2016, pp. 73 a 84.

⁴⁹ MANGAS MARTÍN, Araceli: “*Postbrexit*, una Europa confusa, entre el desatino y la incertidumbre” *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 54, mayo-agosto (2016), p. 433.

es posible que la solución sea la de un partenariado privilegiado, como se piensa ya para las futuras relaciones con Turquía ante las dificultades de que el Estado otomano se integre en la Unión, sin descartar de que no se establezca ningún haz de relaciones con la Unión. Puede que la solución helvética e, insistimos, el partenariado sean las soluciones más adecuadas, más allá de los retóricos posicionamientos maximalistas de estos meses. Más allá de la irreversibilidad de la puesta en marcha del artículo 50, nos atrevemos a apuntar, con todas las cautelas, la posibilidad siquiera remota de una reversión del *Brexit* mediante una nueva consulta en Gran Bretaña sobre el contenido del acuerdo o sus puntos esenciales; lo que se denomina una “solución de esquina”⁵⁰.

Una vez conocido el resultado del referéndum británico se produjo la esperada reacción, un tanto impostada, de las instituciones europeas. En primer lugar, la declaración conjunta de los Presidentes del Consejo Europeo, Comisión, Parlamento Europeo y de la Presidencia rotatoria de 24 de junio de 2016 donde se insta al gobierno británico a dar curso a la decisión del pueblo británico pues toda demora prolongaría innecesariamente la incertidumbre, siendo inconcebible la posibilidad de una renegociación del Acuerdo de 18 y 19 de febrero de 2016, el cual no entrará en vigor y dejará de existir. El Parlamento Europeo, el 28 de junio de 2016⁵¹ adoptó una resolución sobre el resultado del referéndum, donde advierte, en el mismo sentido, acerca de la necesaria celeridad del proceso de notificación, instando al reforzamiento del núcleo de la Unión, evitando soluciones a la carta, abogando por una hoja de ruta para mejorar la Unión haciendo uso pleno de las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa y que habrá de completarse con una revisión de los Tratados. El 26 de junio de 2016, en una reunión informal de los 27, se adopta una declaración donde se determina que no puede haber ningún tipo de negociación hasta que no se produzca la notificación y, una vez recibida, el Consejo Europeo adoptará las directrices para la negociación de un acuerdo con el Reino Unido. En el procedimiento subsiguiente, la Comisión Europea y el Parlamento Europeo desempeñarán plenamente su papel de conformidad con los Tratados.

El Presidente del Consejo europeo, Donald Tusk envió, a principios de abril de 2017 a los 27 Estados miembros, el borrador de orientaciones negociadoras, centradas en cuatro cuestiones: 1. Proteger los derechos de los ciudadanos y las empresas residentes en Gran Bretaña. 2. Evitar que se deje de aplicar la legislación de la Unión. Que el Reino Unido siga cumpliendo sus obligaciones en materia de financiación de la Unión. 4. Buscar una solución “flexible y creativa” (a la manera de los “Acuerdos del Viernes Santo”) en la cuestión irlandesa. No pudiéndose abordar en un primer momento, y al mismo tiempo, todo el contenido material de la negociación. Este borrador de orientaciones fue ratificado por el Consejo Europeo en su reunión extraordi-

⁵⁰ STEINBERG, Federico: “Consecuencias económicas y políticas de un Brexit duro”, Opinión, estudios internacionales y estratégicos, *Real Instituto Elcano*

⁵¹ Parlamento Europeo. P8_TA(2016)0294, puntos 5 y 10.

naria de 29 de abril de 2017⁵², donde, taxativamente, se establece que el Reino Unido no puede escoger a conveniencia sobre las cuatro libertades, que son indivisibles, que conforman el mercado único, pues éste excluye una participación por sectores. Igualmente se establece que no habrá negociaciones por separado entre Estados miembros individuales y el Reino Unido y, siguiendo la técnica de las adhesiones a la Unión, imperará el principio de que “nada está acordado hasta que todo esté acordado”, sin que ello impida una negociación por fases que concluirá (salvo prórroga) en marzo de 2019, donde el Reino Unido abandonará la UE con acuerdo o sin acuerdo.

El negociador de la Comisión Michel Barnier clarificó esta posición, en su comparecencia de 10 de mayo de 2017⁵³, ante la Ponencia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, creada el 23 de noviembre de 2016⁵⁴, para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido e Irlanda del Norte de la Unión Europea. El negociador consideró que, en un primer momento, hay que resolver tres temas cruciales: En primer lugar la fecha de mantenimiento del status europeo en materia de derechos consolidados en el marco del derecho europeo y el acuerdo con los británicos para mantener ese status. En segundo lugar, en lo que concierne al presupuesto europeo y, en concreto en la cuestión de los fondos europeos comprometidos para siete años. Si no se encontrara una solución, si Gran Bretaña no paga y, por ende, si nadie quiere pagar “la única opción será cortar por lo sano los programas a la mitad, pero esto sería catastrófico”. En tercer lugar el tema sensible de las fronteras con Irlanda pues “tendremos que reconstruir las fronteras para poder controlar sobre todo las mercancías que entran y salen del mercado único, porque el proceso de paz en Irlanda es muy frágil”. Una vez resuelto lo antes posible un acuerdo sobre estos tres sectores, a ser posible al inicio de 2018, se podrá trabajar durante ese año sobre lo demás, especialmente el acuerdo de libre mercado que los propios británicos desean.

No podemos obviar que este laberíntico proceso se enmarca en otro igualmente relevante cual es el futuro de la integración europea. De manera un tanto abrupta, el Presidente de la Comisión presentó el 1 de marzo el llamado “libro blanco sobre el futuro de Europa”⁵⁵. Y decimos abruptamente, pues ni por su extensión (30 páginas con profusión de ilustraciones) ni por la forma de elaboración (sin un previo debate con las instancias europeas y nacionales que diera paso a un previo “libro verde”), permite calificar a esta suerte de folleto propagandístico como un “acto atípico” de la Comisión; realizado para dar un mínimo aliento a la conmemoración, en estado de

⁵² Consejo Europeo. EUCO TX 20004/17

⁵³ Congreso de los Diputados, Diario de Sesiones de las Comisiones Mixtas, año 2017, XII legislatura, nº 36. DSCG-12-CM-35.

⁵⁴ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, XII legislatura, Serie A, 29 de noviembre de 2016, nº 13, p. 1. Ver, igualmente, los debates para la conformación de dicha ponencia en. Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas, año 2016, XII Legislatura, nº 7, pp. 1 a 7.

⁵⁵ COM(2017)2025 1 de marzo de 2017.

shock, del 60 Aniversario de los Tratados de Roma. Más bien se trata de una genérica autoafirmación sin que medie la más mínima autocrítica, donde, en una especie de borrador de un plan estratégico, se analizan las potencialidades y debilidades de las diferentes salidas al proceso de integración que resumimos: 1. Seguir igual en una Unión de 27 miembros. 2. Entender el proceso de integración solamente desde el mercado único. 3. Permitir una Europa a varias velocidades para que hagan más los que puedan hacer más. 4. Hacer menos, centrándose en ámbitos prioritarios y no intervenir cuando se constate que no aporta valor añadido. 5. Hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos. De todas estas soluciones la única que interesa a la Comisión es la última. El “libro blanco”, y de ahí su procedimiento de elaboración y su misérrimo contenido, es sólo un pretexto para plantear una única opción que es la última: seguir haciendo realidad el principio de la “unión más estrecha de los pueblos de Europa”; todo lo demás son fuegos de artificio.

Al menos, el Parlamento Europeo en su Resolución de 16 de febrero de 2017⁵⁶ intenta hacer los deberes “sobre la mejora del funcionamiento de la Unión Europea”, aprobando un documento que es toda una crítica a la arquitectura institucional y a los procedimientos de adopción de decisiones; donde se aboga por el aprovechamiento al máximo del potencial contenido en el Tratado, partiendo de la crítica a la posición dominante del Consejo Europeo, o lo que es lo mismo, la crítica al “constante rechazo del método comunitario con su concepto de legitimidad dual”, debiéndose preservar el método comunitario sin que éste quede debilitado por las decisiones intergubernamentales, sobre la base de la implementación del “gobierno” de una comunidad de derecho que no sea solo mera apariencia.

RESUMEN: La salida de Gran Bretaña de la Unión Europea abre un nuevo periodo en el proceso de integración. La activación del artículo 50 ha creado problemas constitucionales en Gran Bretaña. La negociación del acuerdo de salida es compleja y ha de hacerse por fases. El “libro blanco” de la Comisión Europea es una respuesta muy insuficiente al actual proceso de integración.

PALABRAS CLAVE: Referéndum británico, ciudadanía europea, derechos sociales, Soberanía, salida de la UE.

ABSTRACT: The departure of Great Britain from the European Union opens a new period in the integration process. Activation of Article 50 has created constitutional problems in Great Britain. The negotiation of the exit agreement is complex and has to be done in phases. The “white paper” of the European Commission is a very inadequate response to the current integration process.

KEY WORDS: British referendum, European citizenship, social rights, Sovereignty, EU exit.

⁵⁶ Doc. cit., punto D.