

Recepción: 15 septiembre 2017

Aceptación: 4 octubre 2017

## ACTIVACIÓN DEL MECANISMO DE RETIRADA VOLUNTARIA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA \*

José Carlos FERNÁNDEZ ROZAS \*\*

SUMARIO: I. Activación del art. 50 TUE. 1. Culminación de un período de desencuentros. 2. Carta de solicitud de retirada y activación del art. 50 TUE. 3. Respuesta de la Unión Europea. II. Cuestiones institucionales. III. Interrogantes del proceso. 1. Repercusión en las políticas comunes: A) Política comercial; B) Política de seguridad y defensa; C) Justicia e Interior. 2. Derechos de los ciudadanos. 3. Obligaciones financieras. 4. Marco empresarial.

RESUMEN: El 23 de junio de 2016, el Reino Unido votó a favor de abandonar la Unión Europea después de 43 años de como Estado miembro. Este trabajo examina las medidas políticas e institucionales adoptadas, o por adoptar, tanto por el Reino Unido como por la UE en el contexto de la votación de Brexit, y sobre cómo las cuestiones pueden evolucionar en los próximos meses y años. Analiza en términos generales las posibilidades de una futura asociación entre la Unión y su miembro de partida y, por último, las consecuencias que la salida de un gran Estado miembro puede suponer para el resto de las políticas de la Unión y de la propia Unión. Analiza, en términos generales, las posibilidades de una futura relación entre la Unión y su miembro de partida y las consecuencias que la salida de un gran Estado miembro puede suponer para el resto de las políticas de la Unión y de la propia Unión. El estudio también examina brevemente el alcance de la reforma institucional que se abre con la salida del Reino Unido

PALABRAS CLAVE: UNIÓN EUROPEA – REINO UNIDO – BREXIT – CONSECUENCIAS

**ABSTRACT: *Volunteer Activation of Exit Mechanism of the United Kingdom of the Union European***

\* Esta contribución se ha realizado en el marco del proyecto de investigación DER 2015–64063 (MINECO/FEDER). Una versión más amplia de la misma, con el seguimiento de las negociaciones se encuentra en nuestra crónica: “Brexit 1: Activación del mecanismo de retirada voluntaria del Reino Unido de la Unión Europea y preparación de las negociaciones”, *La Ley: Unión Europea*, nº 48, 2017, pp. 1–53; “Brexit 2: Comienzo de las negociaciones e inicio de los debates conducentes a la Gran Ley Derogatoria británica (*Great Repeal Bill*)”, *La Ley: Unión Europea*, nº 51, 2017, pp. 1–12.

\*\* Catedrático de Derecho internacional privado. Universidad Complutense de Madrid.

*On 23 June 2016, the United Kingdom voted to leave the European Union after 43 years of membership. This paper looks into the political and institutional steps taken, or to be taken, both by the UK and by the EU in the context of the Brexit vote, and into how matters may evolve in the coming months and years. It analyses, in broad terms, the possibilities for a future association between the Union and its departing member and, finally, the consequences that the departure of a large Member State may entail for the rest of the policies of the Union and for the Union itself. It analyses, in broad terms, the possibilities for a future relationship between the Union and its departing member and the consequences that the departure of a large Member State may entail for the rest of the policies of the Union and for the Union itself. The study also briefly examines the potential for institutional progress that opens with the departure of the United Kingdom.*

**KEYWORDS:** EUROPEAN UNION – UNITED KINGDOM – BREXIT – EFFECTS.

## I. Activación del art. 50 TUE

### 1. Culminación de un período de desencuentros

1. En 1971 el Gobierno conservador del primer ministro Edward Heath, elaboró un proyecto de acuerdo de adhesión del Reino Unido (en adelante RU) a las Comunidades Europeas que fue aprobado por el Parlamento británico en octubre de 1971 por 358 votos a favor y 246 en contra, produciéndose la adhesión el 1 enero 1973.

Pese a ser uno de los Estados miembros más respetuoso con el cumplimiento del Derecho de la Unión<sup>1</sup>, la actitud del nuevo socio se caracterizó siempre como un *awkward partner*<sup>2</sup>, determinada, de una parte, por una defensa de la cooperación intergubernamental frente a la integración como se puso de relieve en la negociación del Tratado Maastricht<sup>3</sup> y, de otra parte, por una actitud poco cooperativa e, incluso, obstruccionista, concretada en movimientos tendentes a replantear las condiciones de la adhesión o en la reducción de su aportación al presupuesto comunitario<sup>4</sup>. Con posterioridad el RU logró quedar fuera (*opt out*) del Protocolo social, aunque temporalmente, de la tercera fase de la Unión Monetaria introductora del euro, de la libre circulación de personas que puso en marcha la comunitarización de espacio Schengen, del Mecanismo Europeo de cambio, de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (en cuanto a los derechos que no se

<sup>1</sup> Informe de la Comisión, “Control de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe Anual de 2015”, COM(2016) 463 final, 15 julio 2016 [[http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual\\_report\\_33/com\\_2016\\_463\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/docs/annual_report_33/com_2016_463_es.pdf)].

<sup>2</sup> Cf. S. George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*, Oxford, Oxford University Press, 1990; *vid.*, asimismo, S. Wall, *A Stranger in Europe: Britain and the EU from Thatcher to Blair*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

<sup>3</sup> J.M. de Areilza Carvajal, “El Reino Unido y la CIG”, *Política Exterior*, vol. 10, n° 51, 1996, pp. 49-62.

<sup>4</sup> Como puso de relieve el referéndum de 1975.

reconocen en el país<sup>5</sup>) y, por citar algún ejemplo más reciente, no suscribió el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del 2 de marzo de 2012<sup>6</sup>. Evidentemente, la crisis financiera de 2008 fue un factor decisivo en el incremento del rechazo británico al proyecto europeo<sup>7</sup>. Un rechazo que descansaba, esencialmente, en elementos tales como: el menoscabo de soberanía por la intrusión de la UE vinculado a una suerte renacimiento del nacionalismo económico, el descontrol de la emigración<sup>8</sup>, el aumento de la incertidumbre política en torno al comportamiento de los mercados financieros internacionales, y el deterioro de las condiciones económicas<sup>9</sup>, a lo que se añadió la importante difusión en del “euroescepticismo” entre los británicos<sup>10</sup>.

2. Esta actitud diferenciadora se incrementó a partir de 2015, durante el segundo mandato del Primer Ministro David Cameron, quien, para hacer frente a presiones políticas internas puso en marcha, en una carta remitida el 10 noviembre 2015, un programa de negociaciones con la UE con el objeto de conseguir una serie de concesiones en torno a cuestiones tales esenciales del Derecho de la Unión como el ámbito del mercado único, el alcance de la política migratoria y la propia evolución del propio marco de integración propiciado desde Bruselas. Y, junto a estas cuestiones, solicitaba medidas tendentes a establecer mecanismos para proteger los intereses de los Estados miembros no pertenecientes al euro, quedar exonerado de la obligación de contribuir al rescate de los países de la Eurozona, la posibilidad de invocar una cláusula de salvaguarda en caso de que se adoptaran decisiones que perjudicaran a sus intereses y desligarse de ulteriores procesos de integración política dentro de la Unión<sup>11</sup>.

<sup>5</sup> K. Beale, “The United Kingdom without the Charter of Fundamental Rights of the European Union: Putting Down the Dog that Did not Bark”, *Britain Alone!: The Implications and Consequences of United Kingdom Exit from the EU* (P.J. Birkinshaw y A. Biond, eds.), Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer, 2016, pp. 257-290.

<sup>6</sup> Vid. A. Mangas Martín, “Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión”, Real Instituto Elcano, Documento de trabajo, nº 3/2016, 25 febrero 2016

<sup>7</sup> D. Baker y P. Schnapper, *Britain and the Crisis of the European Union*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan, 2015.

<sup>8</sup> S. Tilford, “Britain, Immigration and Brexit”, *Centre For European Reform Bulletin*, 30 noviembre 2015 [[https://www.cer.org.uk/sites/default/files/bulletin\\_105\\_2.pdf](https://www.cer.org.uk/sites/default/files/bulletin_105_2.pdf)].

<sup>9</sup> J.A. Yturriaga Barberán, “El pueblo británico ha optado por el ‘Brexit’: ¿y ahora qué?”, *Especial 1986—2016 30 años de España en la Unión Europea... y en eso llegó el Brexit* (J.C. Fernández Rozas, coord.), Madrid, Wolters Kluwer, 2016 (edición electrónica).

<sup>10</sup> Manifestado desde las primeras etapas de pertenencia a la UE. Vid. S. George, “Britain: Anatomy of a Eurosceptic State”, *Journal of European Integration*, vol. 22, nº 1, 2000; C. Leconte, *Understanding Euroscepticism*, New York, Palgrave Macmillan, 2010. Más recientemente, A. Alexandre—Collier, “L’euroescepticisme au sein des partis politiques britanniques: une obsession national(ist)e”, *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, nº 602, 2016, pp. 527—529.

<sup>11</sup> P. Monjal, “Les demandes britanniques pour éviter un ‘Brexit’: opportunité ou régression pour le projet européen?”, *Revue du droit de l’Union européenne*, 2015, nº 4, pp. 631—643.