

---

# ANUARIO ESPAÑOL DE DERECHO INTERNACIONAL

---

Nº 34  
2018

REVISTA DEL  
DEPARTAMENTO DE DERECHO  
INTERNACIONAL PÚBLICO /  
FACULTAD DE DERECHO /  
UNIVERSIDAD DE NAVARRA /  
PAMPLONA. ESPAÑA

*Liber  
Amicorum*

Romualdo Bermejo García  
Cesáreo Gutiérrez Espada

---

SEPARATA

---

Araceli MANGAS MARTIN

Cuestiones jurídicas en torno al  
Brexit: notificación, plazos, formación  
de la voluntad, orientaciones y  
revocación



---

# Cuestiones jurídicas del Brexit: notificación, plazos, formación de la voluntad, orientaciones y revocación

---

Araceli MANGAS MARTÍN\*

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid  
[amangas@der.ucm.es](mailto:amangas@der.ucm.es)

**Sumario:** 1. LA RETIRADA COMO ACTO UNILATERAL INHERENTE AL ESTATUTO DE MIEMBRO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL. 2. EL DERECHO DE RETIRADA, ¿UNA RÉMORA PARA LA INTEGRACIÓN? 3. EL ANUNCIO PÚBLICO DE LA RETIRADA. 4. ¿PLAZO PARA LA NOTIFICACIÓN DEL DERECHO DE RETIRADA? 5. FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL REINO UNIDO. 6. NOTIFICACION DE LA INTENCIÓN DE RETIRADA Y REVOCABILIDAD. 6.1. Efecto de la notificación: el preaviso. 6.2. Revocabilidad. 7. LAS ORIENTACIONES PARA LAS NEGOCIACIONES DE RETIRADA. 8. EL «ACUERDO» DE 8 DE DICIEMBRE DE 2017: ¿UN FALSO BREXIT?

## 1. LA RETIRADA COMO ACTO UNILATERAL INHERENTE AL ESTATUTO DE MIEMBRO DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

La desvinculación de un Estado miembro de los tratados de la Unión Europea (UE) y de su ingente derecho derivado es una decisión compleja que exige, si las negociaciones llegan a puerto, la adopción de varios tratados internacionales: el acuerdo de retirada con el Reino Unido y un tratado entre los que permanecen con las adaptaciones jurídico-institucionales; este último tratado habría que hacerlo incluso en caso de que hubiera retirada sin acuerdo. Y si lo hay, es previsible que haya un acuerdo transitorio anexo al de retirada que prolongue ciertos derechos y obligaciones materiales del Estado que se retira –y que pierde la membresía– y una declaración política sobre el otro acuerdo, más a medio plazo, que ordene la relación futura.

La retirada es un acto jurídico unilateral por el que un Estado miembro de una organización internacional manifiesta su voluntad de poner fin al tratado de adhesión y, por ello, de desvincularse de todos los derechos y obligaciones del estatuto de miembro. En cuanto tal derecho sólo depende de la voluntad soberana del Estado que la invoca de conformidad con el derecho de ese Esta-

---

\* Académica de Número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas de España. Todas las citas de Internet están comprobadas a 31 de enero de 2018.

do, si bien la formación de la voluntad del Estado y la forma de la invocación y efectos pueden verse condicionados por el tratado que la prevé o en su defecto, por el derecho internacional (art. 56.1 del Convenio de 1969).

El art. 54 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 establece que «la terminación de un tratado o el retiro de una parte podrán tener lugar...a) Conforme a las disposiciones del tratado». Luego, dado que el Tratado de la UE, desde su reforma por el Tratado de Lisboa, ha incluido expresamente una disposición que regula la retirada, la norma aplicable es el art. 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE). Si bien el art. 50 TUE rige la retirada del Reino Unido, el derecho a desvincularse de una organización internacional es independiente de su regulación expresa en su tratado creador<sup>1</sup>. Cuando no se regula el derecho de retirada en el tratado constitutivo ese silencio es irrelevante, pues se estima que por la *naturaleza* de estos tratados –ilimitados en el tiempo– los Estados miembros pueden poner límite a su vinculación (art. 56.1.b del citado Convenio de Viena).

Las organizaciones internacionales tienen vocación de *permanencia* en sus tratados constitutivos, pero no son ni pueden ser pactos a perpetuidad. Al fin y al cabo, una organización intergubernamental es una asociación voluntaria de Estados soberanos e independientes con un ideal de estabilidad, pero no hay pacto a perpetuidad en su seno; tal pacto es propio de las entidades estatales.

No se discute en el marco del Derecho Internacional el derecho inherente a la retirada del Estado miembro; por tanto, eliminar esa cláusula no elimina el derecho soberano de todo Estado miembro de una organización internacional. La Carta de las Naciones Unidas no regula la posibilidad de retirada<sup>2</sup>, si bien en la Conferencia de San Francisco se incluyó una declaración en la que se admite que si un Estado deseara abandonar la ONU por circunstancias excepcionales, la Organización no lo impediría<sup>3</sup>. Cuando se produjo un primer precedente

<sup>1</sup> A/CN.4/156 y Add.1 a 3 Segundo informe de Sir Humphrey Waldock, Relator Especial, *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1963, II, p. 74 y ss, en especial p. 80.

<sup>2</sup> A diferencia del art. 1.3 del Pacto de la Sociedad de Naciones: «Todo miembro de la Sociedad puede retirarse previo aviso de dos años, a condición de que hasta ese momento haya cumplido todas sus obligaciones internacionales, inclusive las del presente pacto».

<sup>3</sup> «El Comité opina que la Carta no debe contener ninguna disposición expresa que permita o prohíba retirarse de la Organización. El Comité juzga que es deber supremo de las naciones que lleguen a ser Miembros seguir cooperando, en el seno de la Organización, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. No obstante, si un Miembro, por circunstancias excepcionales, se siente obligado a retirarse y a dejar que los demás Miembros soporten la carga del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Organización no ha de intentar obligar a ese Miembro a que continúe cooperando en su seno.» (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, *op. cit.*, p. 80, párr. 20).

(Indonesia) ningún Estado impugnó su acción. Quedó asentado que no se puede obligar a un Estado a ser miembro a perpetuidad. No hay precedentes de que se haya impedido a un Estado abandonar una organización internacional.

Una organización internacional está legitimada para hacer todo lo posible para conservar a sus miembros y la UE lo ha hecho desde que ingresó el Reino Unido (renegoció dos veces su tratado de adhesión, le reconoció en cada reforma estatutos especiales...) y de nuevo en 2015 hizo concesiones ante la amenaza reiterada del Gobierno británico presidido por David Cameron<sup>4</sup>. Así, cuando el Reino Unido pretendió en 1975 la retirada a los dos años desde su ingreso, no se preveía ni regulaba el derecho de retirada en los antiguos tratados de las Comunidades Europeas. Sin embargo, ningún Estado miembro se opuso a ello ni tampoco lo hizo la Comisión Europea; no hubo objeciones. Desde luego, nada hubiera podido impedir entonces la retirada del Reino Unido, ni el resto de Estados discutió tal derecho<sup>5</sup>.

En el hipotético caso de que el referéndum hubiera triunfado en 1975, el Reino Unido hubiera podido desligarse de su membresía y se hubiera aplicado el citado art. 56 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuya función es la de servir de regulador para todas aquellas ocasiones en las que un tratado constitutivo de una organización no regule las condiciones y procedimientos de retirada<sup>6</sup>. En consecuencia, la intención de retirada se rige por el precepto específico previsto en el Tratado de la UE.

El art. 50 TUE traduce de forma explícita un derecho inherente a la condición de Estado miembro de la organización.

---

La Comisión de Derecho Internacional reconocía que son escasas las organizaciones que no reconocen el derecho de retirada: «Entre las excepciones figuran los casos bien conocidos de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud; pero estos casos más bien confirman que contradicen la existencia de una presunción general favorable al derecho de retirar la participación en este tipo de tratados» (*ibid.*).

<sup>4</sup> Las concesiones hechas en ese acuerdo fueron objeto de análisis en mi trabajo: MANGAS MARTÍN, A., «Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?», Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2016, WP 2016/2, pp. 1-20. También con posterioridad y de forma más extensa en «La retirada del Reino Unido de la Unión Europea», *Foro, Nueva época*, vol. 19, n.º 1, 2016, pp. 29-63.

<sup>5</sup> En el referéndum de 1975 el resultado fue claramente a favor de la permanencia (67 %).

<sup>6</sup> Bajo esa hipótesis, el Reino Unido y las entonces Comunidades Europeas hubieran dispuesto de doce meses para acordar las condiciones de la desvinculación. Dicho precepto no prevé prórrogas, pero la amplia autonomía de la voluntad de las Partes en el Derecho Internacional no hubiera impedido prórrogas acordadas por unanimidad. Igualmente, dicho precepto hubiera permitido la desvinculación automática del Estado que deseara retirarse si fracasaran las negociaciones y hubiera o no acuerdo para regular los efectos de la retirada. También cualquier acuerdo de regulación de relaciones post-retirada habría sido separado del de desvinculación.

## 2. EL DERECHO DE RETIRADA, ¿UNA RÉMORA PARA LA INTEGRACIÓN?

Tras el *brexít*, se han expresado algunas dudas y críticas sobre la existencia misma de una cláusula que puede poner en peligro la propia existencia de la UE<sup>7</sup>. ¿Los Estados podrían eliminar ese derecho en una reforma del Tratado?

Parece muy improbable pensar que los Estados vayan a renunciar por unanimidad (art. 48 TUE) a ese derecho constante al estatuto de miembros. Aunque la transformación en pacto a perpetuidad de la Unión americana se utiliza como antecedente, no es adecuado debido a la naturaleza de los tratados de la Unión, propios de una organización internacional. Si los Estados miembros de la UE adoptaran un tratado de fusión de Estados soberanos para crear un nuevo Estado (federal), con extinción de los preexistentes, estaríamos en otro estadio y contexto. En ese hipotético caso, claro que se podría hablar de pacto a perpetuidad en el que no cabría la retirada –solo posible en las OOII– ni la secesión –inaceptable en el seno de un Estado unitario o federal–.

Cabe plantear si los Estados podrían renunciar a su derecho inmanente manteniendo la naturaleza de organización internacional. Es decir, ¿se podría expresamente renunciar o impedir el ejercicio de ese derecho en una reforma futura del Tratado de la UE? En mi opinión, no hay espacio real en la práctica internacional para una cláusula prohibitiva de un derecho irrenunciable<sup>8</sup>. Una prohibición expresa conduciría a una utilización descontrolada de causas de terminación de los tratados previstas en el Convenio de Viena y generadora de mayor incertidumbre, conflictividad e inestabilidad, como es la violación masiva de las obligaciones del miembro o la invocación de la más perturbadora del cambio de circunstancias (cláusula *rebus sic stantibus*).

Sería especulativo, y parece poco razonable para un Estado, renunciar al derecho con la consecuencia de quedar eternamente vinculado a la UE; hay una diferencia abismal entre la naturaleza convencional internacional y

<sup>7</sup> Así, S. Muñoz Machado lamenta que no haya fórmulas en la UE semejantes a las garantías de perpetuidad de algunas constituciones federales como la alemana («Perpetuidad: el principio ausente del programa de unificación europea», *El Cronista del Estado Social y Democrático*, n.º 64, 2016, pp. 58-61), si bien reconoce que la UE no es un Federación estatal sino algo bien asentado como es una asociación de Estados.

<sup>8</sup> La Comisión Europea declaró inadmisibile una iniciativa ciudadana que le pedía que impidiera la retirada del Reino Unido de la UE debido a que el art. 50, apartado 1, del (TUE) permite expresamente a cualquier Estado miembro retirarse y no hay fundamento jurídico en los Tratados para adoptar un acto de la Unión a fin de evitar la retirada de un miembro (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered/details/3511>).

el pacto constitucional en el seno de un Estado, pacto que en principio es a perpetuidad<sup>9</sup>.

Además, no hay que temer a esta cláusula y, por el contrario, hay que fijarse en el lado positivo del art. 50 TUE. En primer lugar, eliminar esa opción sería contraproducente políticamente dando más argumentos a los populistas. Precisamente, la existencia del art. 50, al prever el derecho de retirada, invalida las tesis euro-escépticas de una Europa «prisión de sus pueblos y Estados».

En segundo lugar, el derecho de retirada demuestra que la UE no es un ente estatal, no es un Estado Federal ni está en ese camino. Si se elimina el derecho de retirada, estaríamos hablando de una evolución de la UE hacia formas estatalizantes y no creo que haya el consenso necesario en la ciudadanía ni en sus Estados miembros para dar ese paso transformador de una organización internacional –una asociación de Estados– hacia un Estado federal.

Por otra parte, el derecho de retirada es un derecho del Estado y ese derecho del Estado prima sobre los derechos de los ciudadanos y empresas a los que va a afectar; dicho de otro modo, no está vinculado o condicionado por la ciudadanía sino al Derecho internacional. Esto no significa que no deba haber controles y procedimientos, internos y europeos, para la culminación de una decisión de ruptura de la estabilidad de las relaciones internacionales.

Precisamente, el art. 50 regula las condiciones formales, temporales y materiales del ejercicio del derecho por parte del Estado que lo invoca.

### 3. ANUNCIO PÚBLICO DE LA RETIRADA

Al conocerse los resultados del referéndum de 23 de junio de 2016 y ser endosados por el Gobierno británico (del dimisionario David Cameron y confirmado a los pocos días por la nueva *premier* Theresa May) se produjo el *anuncio público* de la decisión política de retirada, pero ello no constituyó la notificación oficial de la retirada.

Esa distinción se recoge en una Decisión del Consejo<sup>10</sup>. El anuncio público, tras conocerse los resultados del referéndum, tuvo algún efecto jurídico

<sup>9</sup> Como dice S. Labayle, una organización internacional no puede impedir la salida de uno de sus miembros, mientras que una entidad federal no puede aceptar su ruptura («Le droit de retrait, entre droit international et spécificité communautaire», *Revue du Droit de l'Union Européen*, 2017-4, p. 240.

<sup>10</sup> Decisión (UE) 2016/1316 del Consejo de 26 de julio de 2016 que modifica la Decisión 2009/908/UE, por la que se establecen las normas de desarrollo de la Decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo, y de la presidencia de los órganos preparatorios del Consejo, *DO L* 208 de 2 de agosto de 2016.

no despreciable y que era esperable sin demora. En su tercer considerando se dice: «Aunque todavía no se haya recibido una notificación por parte de su gobierno en virtud del artículo 50 del TUE, un Estado miembro ha anunciado públicamente que se retirará de la Unión. El orden de presidencias del Consejo debe ser modificado para tener en cuenta dicha circunstancia, sin perjuicio de los derechos y obligaciones de dicho Estado miembro».

Por tanto, hubo un primer efecto jurídico, cual fue la modificación del orden de las presidencias del Consejo, con el acuerdo del Reino Unido, a fin de evitar que pudiera presidir el Consejo en su turno semestral de presidencia durante el segundo semestre de 2017. Se reconoce su derecho a presidir el Consejo, pero se suspende *sine die* sin perjuicio de que, por ejemplo en caso de revocación, recupere su turno. Pero la Decisión citada no cuenta con el Reino Unido al listar las presidencias de aquí a 2030.

El art. 50 TUE señala lo que había que hacer *desde la notificación oficial* por conducto diplomático al Consejo Europeo de la intención de retirada, lo que se produjo el 29 de marzo de 2017. Estaba previsto un primer efecto de la notificación oficial: «según lo convenido, el ‘nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, acordado en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, no entrará en vigor y dejará de existir. No habrá renegociaciones»<sup>11</sup>. Se aplicó la previsión de los acuerdos de febrero de 2016 ofrecidos al Reino Unido de dejar sin efecto aquellas concesiones condicionadas a la permanencia y sobre todo que no habría negociación alguna sin previa notificación de retirada<sup>12</sup>.

El Estado miembro que activa el preaviso de la retirada sigue siendo Estado miembro hasta la expiración del Tratado. Los derechos y obligaciones del Reino Unido durante la etapa transitoria hasta la retirada efectiva se mantienen en su conjunto. Así es lo que se deduce del art. 50 TUE, y la práctica no lo desmiente: el Reino Unido mantiene sus obligaciones –cumplir la totalidad del derecho de la Unión que le afecte– incluida la obligación de cooperación leal y sus derechos (con matices, como no presidir el Consejo), entre otros su presencia en las instituciones y su derecho a contribuir al debate político y a la formación de las normas de la Unión.

<sup>11</sup> «Declaración de los dirigentes de la UE y la Presidencia neerlandesa sobre el resultado del referéndum del Reino Unido», Consejo Europeo, el presidente, comunicados de prensa, 381/16, 24 de junio de 2016.

<sup>12</sup> *Declaración tras la reunión informal de los 27 jefes de Estado o de Gobierno*, 15 de diciembre de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/15-statement-informal-meeting-27/en>.

El Reino Unido debe respetar las competencias atribuidas a la Unión y a sus instituciones, por lo que —a título de ejemplo— no puede entablar negociaciones comerciales y económicas, incluidas las relativas a inversiones dado que es competencia exclusiva de la UE. Ya ha habido varias advertencias en ese sentido<sup>13</sup>.

#### 4. ¿PLAZO PARA LA NOTIFICACIÓN DEL DERECHO DE RETIRADA?

La retirada, aun siendo un acto jurídico unilateral discrecional de los miembros de una organización internacional, puede ser incondicional, o bien puede estar sujeta a condiciones formales, materiales y temporales<sup>14</sup>. La retirada de la UE no requiere formalmente ser justificada, si bien en el caso británico la carta del Premier Cameron de 2015 era una explicación prolija. El art. 50 TUE no señala el plazo que tiene un Estado para notificar oficialmente la retirada. No es un vacío o laguna ni tampoco un defecto. Tampoco marca un plazo inicial de carencia en el que no se puede invocar<sup>15</sup>. Ni plazo inicial de carencia ni plazo final ni condiciona su ejercicio a determinadas situaciones objetivas, por ejemplo, una reforma de los tratados.

Esta última condición me parece razonable que debiera exigirse en el marco de la UE y merecería una reflexión *ad futurum*, aunque es implícita al derecho de retirada. Hay que insistir en que el derecho de retirada es un derecho abierto y constante que acompaña al estatuto del Estado miembro en una organización internacional. Y sobre el que no se puede poner plazo final al derecho de retirada. Un Estado no renuncia a un derecho inherente a su membresía. Sería como poner plazo en abstracto a la permanencia de un Estado o provocar con ello un cambio en la naturaleza jurídico-internacional por una de derecho constitucional estatalizante en la que las partes renuncian por completo a la subjetividad internacional a partir de una fecha.

<sup>13</sup> El Parlamento Europeo lo recuerda en su Resolución de 5 de abril de 2017 *sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea* (2017/2593(RSP) P8\_TA-(2017)0102

<sup>14</sup> Incluidas las condiciones económicas, como se deduce, por ejemplo, del art. 1.3 del Pacto de la Sociedad de las Naciones; también el art. XIX, párrafo 4, de la Constitución de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) exige la satisfacción previa de sus obligaciones económicas contraída con la organización.

<sup>15</sup> En la FAO se establece un plazo inicial en el que los Estados no se pueden retirar: «Cualquier Estado Miembro puede comunicar en todo momento que se retira de la Organización, siempre que hayan transcurrido cuatro años a partir de la fecha en que aceptó esta Constitución» (art. XIX de la Constitución de la FAO).



Es cierto que se podrá modificar en el futuro, por ejemplo, para regular de forma más estrecha, más constrictiva, para limitar los efectos tan negativos que tiene una retirada y habida cuenta la experiencia de la «demora» británica en presentar la notificación oficial. Pero ya he señalado que no cabe prohibir ni es pensable la renuncia al derecho de retirada.

Hay varias opciones para limitar su invocación. Una de ellas, es limitar el momento o momentos de su invocación. La retirada podría tener condiciones temporales para la consumación de la desvinculación; por ejemplo, me parece aceptable, en términos políticos y jurídico-internacionales, que se pueda limitar a los supuestos de reforma de los tratados cuando las reformas sean indeseables e inaceptables para un Estado miembro. Además, en una organización, cuyo proyecto está inacabado y en progresión —«unión cada vez más estrecha»—, hay que contar como algo implícito la opción soberana de continuar o no, en especial, cuando se hacen reformas que acaben resultando inaceptables a los intereses soberanos de un Estado miembro. En este sentido la retirada británica ha sido inesperada por no estar ligada a una reforma de los Tratados en la que ese Estado hubiera sido beligerante. No obstante, hay que reconocer que dada la evolución cada vez más estrecha de los compromisos, su retirada era *previsible* en algún momento de este proceso.

Otra cuestión es si, para evitar abusos en la presentación de la notificación oficial, pudiera ponerse un plazo entre el anuncio público —hecho relevante como es un referéndum de retirada—<sup>16</sup> y su notificación oficial. Desde el 23 de junio de 2016 (referéndum) hasta el 29 de marzo de 2017, en que se produjo la notificación oficial, se ha generado una gran incertidumbre con repercusiones en los mercados financieros y monetarios. Acortar este período parece razonable, pero no es fácil señalar el plazo pues dependerá tanto de circunstancias políticas como jurídicas (el procedimiento constitucional para requerir la aprobación parlamentaria interna). Es preferible recordar en una reforma futura, sin plazos concretos para el preaviso, que el Estado miembro actuará con la debida diligencia en respeto al principio de cooperación leal (art. 4.3 TUE). Sin embargo, el retraso en la notificación oficial del preaviso por parte británica, en mi opinión, no llegó a infringir el principio de cooperación leal con la UE, aunque sí dañó sus propios intereses.

De un lado, porque la retirada de una organización tan absorbente como la UE requiere la preparación de una negociación compleja, más aún en el Es-

---

<sup>16</sup> Entendiendo por hecho relevante no solo un referéndum, si también una decisión política hecha pública por un jefe de gobierno o jefe de estado en un marco adecuado que permita entender que hay una voluntad decidida de retirada.

tado que se retira que para la propia UE, dado que ese Estado debe reconstruir en parte su derecho, pero sobre todo sus intereses en las relaciones económico-comerciales en todos los ámbitos tanto con la UE como con terceros Estados (arancelarias, comerciales, pesqueras, inversoras, medio ambientales...). Tiene que prepararse para la negociación de retirada.

De otro, había que tener en cuenta el propio calendario político de la UE; por ello, dado que tiene que haber elecciones al Parlamento Europeo en junio de 2019, era imprescindible que el RU dejara de ser un Estado miembro en la primavera de 2019 y no participar en las elecciones europeas<sup>17</sup>; la prórroga de las negociaciones era materialmente imposible. Por ello, una fecha límite razonable de notificación del preaviso era el comienzo de la primavera de 2017 y se ha respetado por el Reino Unido.

El art. 50 TUE establece un equilibrio entre la aparente posición de dominio del Estado que pretende retirarse en el plazo abierto para notificar, a cambio de drástico plazo que corre desde que notifica hasta que se compelido a retirarse, haya o no acuerdo. Así, el Reino Unido domina el plazo previo, pero no domina ni el *tempo* ni el contenido de la negociación de retirada ni la de la relación futura.

El tiempo ha demostrado que el Gobierno británico se equivocó alargando el plazo de notificación y que han tenido que cerrar un principio de acuerdo de forma precipitada y sumisa el 8 de diciembre de 2017.

## 5. FORMACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL REINO UNIDO

En el Reino Unido se abrió un largo trámite interno jurídico-político en el que se suscitaron varios problemas, tales como el papel mismo del referéndum, el de Parlamento británico, y problemas de competencia –y que dado su mera proyección interna no abordaré–. El art. 50 TUE se refiere a cómo debe formarse la voluntad del Estado y cómo notificarla. Solo se puede notificar la decisión de retirada si el Estado ha formado su voluntad conforme a sus propios procedimientos constitucionales. Sabíamos, pues, que el Reino Unido debía cumplir primero sus normas constitucionales, si bien no las tiene

---

<sup>17</sup> Siempre estimé necesario que las negociaciones de retirada terminasen antes de junio de 2019 para evitar situaciones absurdas como la participación británica en las elecciones al Parlamento europeo («En la primavera de 2019, si es que se marchan, deberán dejar de ser un Estado miembro de la UE y no participar en las elecciones europeas» (MANGAS MARTÍN, A., «Un Brexit limpio y duro», *El Mundo*, 19 de enero de 2017).

normas escritas, pero sí tradiciones, precedentes y equilibrios constitucionales bien establecidos.

Cómo se forma la voluntad de un Estado para decidir su retirada es un asunto interno, así como el peso jurídico o político que pueda tener, en su caso, un referéndum<sup>18</sup>. No es ambiguo que el art. 50 requiera en abstracto que el Estado que se retira lo haga «de conformidad con sus normas constitucionales», exigencia que se repite en paralelo en el art. 49 TUE, al establecer la forma de ingreso. Así, trata de evitar una formación ilegal de la voluntad del Estado que facilite la ruptura de un compromiso internacional sin los controles y contrapesos democráticos internos adecuados.

Al exigir el respeto a las normas constitucionales y establecer exigencias paralelas para ingresar y para retirarse se evita que para adquirir unos compromisos con el ingreso se requieran unos procedimientos exigentes de control y aprobación parlamentaria, mientras que para romperlos con el egreso pueda hacerse sin la garantía parlamentaria.

La tesis del paralelismo entre el procedimiento para ingresar y retirarse es sólida, garantista y equilibrada para dar estabilidad y seguridad a las relaciones internacionales<sup>19</sup>. Sabemos cómo ingresó el Reino Unido: aprobaron una ley por mayoría absoluta en el Parlamento británico (*European Communities Act* de 1972, posteriormente modificada y completada por la *European Union Act* de 2010). Luego, era evidente que se necesitaría una aprobación del Parlamento británico para su retirada.

Hay un interés objetivo y legítimo en las relaciones internacionales en que la voluntad de un Estado en la esfera internacional se haga «de conformidad con sus normas constitucionales», cláusula de estilo en muchos tratados internacionales. Es obvio que está relacionado con el art. 46 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que permite invocar la nulidad de un tratado ante la otra Parte, cuando algunas instituciones de un Estado no respetan de forma manifiesta sus propias normas fundamentales sobre la competencia para celebrar tratados. La seguridad jurídica en las relaciones internacionales requiere, pues, el respeto a la competencia interna para manifestar el consentimiento del Estado para conjurar todo riesgo de nulidad del tratado de retirada.

<sup>18</sup> Son muy interesantes las reflexiones de CONSTANTINESCO, V., «Du référendum et la démocratie représentative à travers le Brexit», *Revue de l'Union Européenne*, n.º 602, oct-nov 2016, pp. 530 ss.

<sup>19</sup> Así lo expresé en un editorial tras el referéndum en MANGAS MARTÍN, A., «Postbrexit: una Europa confusa, entre el desánimo y la incertidumbre», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 54, mayo-agosto, 2016, pp. 431. Algunas constituciones como la española explicitan la exigencia de paralelismo para no ofrecer ventajas para la denuncia frente a la prestación del consentimiento (ar. 96.2).

Que el Gobierno británico prescindiese de la práctica constitucional propia de estos tratados hubiera podido originar algún conflicto en el que el nudo del litigio hubiera sido una eventual nulidad del tratado de retirada en violación del art. 46 del Convenio de Viena. Evitar las consecuencias de tal embrollo jurídico era importante. El Gobierno británico descartó inicialmente recabar la aprobación de su Parlamento hasta que hubiera el acuerdo de retirada con la UE (al final del proceso) alegando una supuesta «prerrogativa regia» a favor del Gobierno. Fue un empecinamiento sin fundamento pues gozaba de un cómodo apoyo parlamentario.

Diversos particulares plantearon la ilegalidad de ese proceder y la sentencia de la *High Court* de 3 de noviembre de 2016<sup>20</sup> afirmaba que solo el Parlamento británico tenía el poder de activar el artículo 50 que regula la salida de la Unión Europea. El Tribunal Superior estimó que, a tenor de la ley del referéndum, el resultado de la consulta no era vinculante para las instituciones británicas. En opinión del Tribunal, el hecho de que los diputados británicos hubieran votado a favor de celebrar el referéndum, por la forma en que fue redactada la ley, no implicaba ceder la autoridad para activar el art 50.

El Gobierno británico recurrió la sentencia y el Tribunal Supremo confirmó, en su sentencia de 24 de enero de 2017, la necesidad de recabar la autorización del Parlamento británico<sup>21</sup>. Para ese Tribunal era determinante cómo se produjo la pertenencia del Reino Unido a la UE, por lo que estimaba incompatible que el Gobierno asumiera el poder de retirarse de los Tratados de la UE sin autorización previa de una ley del Parlamento.

Además, en su razonamiento de fondo hacía ver que no se podía prescindir del Parlamento en una decisión como la retirada, pues alteraba los derechos de que disfrutaban los ciudadanos del Reino Unido gracias a la legislación de la UE; la salida de la UE sustraerá a los británicos derechos que les han sido garantizados por el propio Parlamento al consentir el ingreso. El Tribunal Supremo advertía que la «prerrogativa regia» en materia de tratados no puede utilizarse para cambiar leyes, algo para lo que solo el Parlamento es soberano.

El Tribunal Supremo precisaba que el hecho de que el Gobierno sea responsable ante el Parlamento por sus acciones no es una respuesta constitu-

---

<sup>20</sup> Texto de la sentencia en <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>

<sup>21</sup> Texto de la sentencia en <https://www.supremecourt.uk/cases/uksc-2016-0196.html>. En otro orden de cosas clarifica que la decisión de retirada es competencia exclusiva del Gobierno estatal y no de las regiones por lo que descarta toda interferencia jurídico-constitucional del Escocia.

cional puesto que no tiene poder de actuar en una materia que prejuzgaría cualquier acción parlamentaria posterior.

Ambas sentencias, coincidentes en lo esencial, mostraron un grave conflicto entre el poder judicial y el ejecutivo que no es nuevo en el contexto populista europeo del que el *brexít* es su manifestación por excelencia. Para los tribunales británicos, con buen sentido democrático y jurídico, la soberanía parlamentaria prima sobre la voluntad popular y sobre supuestas competencias del Gobierno. El respeto del derecho –garantía de la democracia–, tal como lo interpretan los tribunales, forzó al Gobierno británico a tener que contar con la aprobación del Parlamento británico otorgada el 13 de marzo de 2017.

La sentencia era tan previsible que forzó al Gobierno británico a definir su estrategia varios días antes<sup>22</sup>. La autorización parlamentaria no acarrea *per se* un retraso en la notificación de la intención de retirarse. Es cierto que, en el debate parlamentario en la fase de la Cámara de los Lores, se intentó imponer al Ejecutivo un «mandato negociador» que respetase los derechos de los europeos en el Reino Unido.

La aprobación por el Parlamento británico de la decisión de invocar el art. 50 no conllevaba la derogación de la *European Communities Act* de 1972, si bien se han proseguido en el Parlamento británico los trámites para tener aceptada su derogación simultánea a la aprobación de la retirada y poder reintegrar como legislación propia el acervo comunitario (en enero de 2018 estaba solo pendiente de la Cámara de los Lores habiendo sido aprobado en los Comunes por 324 votos frente a 295).

## 6. NOTIFICACION DE LA INTENCIÓN DE RETIRADA Y REVOCABILIDAD

### 6.1. Efecto de la notificación: el preaviso

La notificación de la intención de retirarse por el Gobierno británico se hizo por conducto diplomático el 29 de marzo de 2017 e iba dirigida al Consejo Europeo<sup>23</sup>. No se notifica la retirada sino la «intención» de retirarse, como

<sup>22</sup> Así en la alocución de la *Premier* Theresa May al cuerpo diplomático en Londres el 17 de enero de 2017 <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>

La primera ministra May aseguró que se evitarán vacíos hasta el punto de aceptar que el acervo de la UE se mantendrá tras la retirada y será el Parlamento, quien decidirá sobre la adaptación del acervo a los intereses británicos. Sabia decisión de no tirar todo por la borda y quedarse en el vacío jurídico.

<sup>23</sup> <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50>.

prevé el art. 50 TUE; hace el «preaviso», según la práctica internacional, pues la retirada es el acto final del preaviso, decisión que se completa con la negociación de los términos de la retirada o con la expiración del plazo del preaviso. A partir de la notificación, dio comienzo la cuenta atrás para las negociaciones que culminarán con un previsible acuerdo (con entrada en vigor a las 00.00 horas del 30 de marzo de 2019).

El art. 50 TUE no deja dudas sobre la naturaleza del acuerdo de retirada: es un acuerdo *de la Unión* con el Estado miembro que pasa a ser Estado tercero. Es decir, es un acuerdo propio de la UE que se negocia y acuerda bajo la ficción jurídica de que el Reino Unido es a los efectos un tercero; ahora bien, la ficción jurídica existe solo mientras negocia su retirada, de modo que dicho país es *como si* fuera un tercer Estado.

No es un acuerdo mixto y, por tanto, no requerirá ratificación de los Parlamentos nacionales. Ahora bien, no está exento de control democrático que queda asegurado con la necesidad de la aprobación del Parlamento europeo. Ese acuerdo contendría los procedimientos y calendario de la desvinculación de las obligaciones y de los derechos de la membresía<sup>24</sup>.

Es obvio que, aunque la voluntad de retirarse es un acto unilateral y discrecional del Estado, nunca produce efectos inmediatos y se consuma tras la expiración del plazo de preaviso. El plazo de preaviso de la retirada en el TUE es similar al previsto en otros tratados constitutivos de organizaciones internacionales. Claro que la desvinculación es inmensamente más compleja en la UE.

Hay que reconocer que los redactores del art. 50 fueron muy estrictos en el plazo de preaviso, pues en dos años no es fácil poner fin a una relación tan compleja como la creada en el seno de la UE. Parece claro que la intención del art. 50 fue hacer muy difícil una retirada de la UE. El plazo de preaviso tiene varias funciones en una organización internacional (aunque con peculiaridades institucionales en la UE). De un lado, este plazo servía en el pasado también como un plazo de reflexión, tanto para el Estado que la invocaba madurase su decisión y, llegado el caso, tuviera la oportunidad de revocarla<sup>25</sup>, como para

<sup>24</sup> El fin de la membresía británica se producirá en esa fecha, que no se ve afectada por los acuerdos de 8 de diciembre de 2017 de prorrogar durante un máximo de dos años la aplicación de muchas normas de los Tratados para facilitar la transición, incluida la jurisdicción del Tribunal de Justicia y las contribuciones al presupuesto de la UE.

<sup>25</sup> Sobre la notificación de la intención de retirada y la revocación por parte de España en la Sociedad de las Naciones, véase PÉREZ GIL, L.V., «El primer decenio de España en la Sociedad de Naciones (1919-1929)», *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de la Laguna*, n.º 115, 1998, pp. 212-2140; SOLÉ, G., «La incorporación de España a la Sociedad de Naciones», *Hispania: Revista Española de historia*, vol. 36, n.º 132, 1976, p. 144.

los demás Estados a fin de hacer concesiones antes de que se ejecutara. En definitiva, el preaviso permite al Estado que anuncia la retirada reconsiderar su postura. De otro, la función de preaviso es la de facilitar a la organización internacional adoptar medidas para reestructurarse orgánica y presupuestariamente. También se trata en el caso de un estado miembro de la UE de facilitar la transición sin brusquedad del estatuto de miembro al de completa discrecionalidad soberana.

## 6.2. *Revocabilidad*

Con carácter general, en el derecho y en la práctica internacional la retirada de una organización internacional es revocable. Los actos jurídicos unilaterales pueden ser modificados o revocados, en determinadas circunstancias y condiciones, mediante un nuevo acto unilateral. Aunque se ha discutido mucho sobre la revocabilidad de los actos unilaterales en general, precisamente, el preaviso, en el particular acto unilateral que es la retirada, desencadena el proceso para la desvinculación; las partes conservan el derecho a mantener su vinculación con el tratado hasta la expiración del plazo. La autonomía de la voluntad de las Partes puede llevar al Estado que invoca el preaviso a revocarlo dentro del período del preaviso.

Si bien en las citadas sentencias del Tribunal Superior y Tribunal Supremo británicos se dice que la notificación de la intención de retirada sería irrevocable para el Gobierno británico<sup>26</sup>, creo que ello debe entenderse en el sentido de que el Gobierno no puede separarse de la posición del Parlamento británico, si bien éste siempre puede revocar su posición y vincular al Gobierno. Otra cosa es que sea especulativo en el caso británico dado el contexto político, aunque su evolución no la hace impensable.

El art. 50 garantiza al Estado que lo invoca que nada impedirá su retirada tras el preaviso, pero a su vez no le impide su revocación, aunque no la mencione pues no es habitual explicitar el derecho a la revocación ya que el preaviso tiene la función de abrir una etapa de reflexión al mostrar una intención.

Desde luego, cuando se haya extinguido el plazo, haya o no acuerdo de retirada, no cabe la revocación. Con posterioridad a la retirada –que se produce al expirar el preaviso o con el acuerdo–, toda vuelta atrás deberá

---

<sup>26</sup> Frente a la posición de los tribunales británicos A. Sari estima su reversibilidad a la luz del convenio de Viena (art. 31 y 32) («Reversing a Withdrawal Notification under Article 50 TEU: Can a Member State Change its Mind?», *European Law Review*, 2017-4, pp. 451.

seguir el procedimiento de una nueva adhesión, como el propio artículo 50 contempla.

La revocación es posible mientras el preaviso no haya dado lugar a un acto convencional de retirada o expirado el plazo y en todo caso no cabe invocar la revocación como un poder arbitrario de revisión o una añagaza para alargar la negociación.

La clave en el caso británico es tener la seguridad de que la eventual revocación se hace de buena fe; la prueba vendría dada si hubiera un segundo referéndum contrario a la retirada, o pruebas claras por parte del Gobierno y Parlamento británicos. En esos casos, podría ser aceptable como acto unilateral, si bien posiblemente la última palabra la tendría el Tribunal de Justicia en el caso de que se le planteara un procedimiento consultivo o un contencioso<sup>27</sup>. O que interponga la demanda el Reino Unido si se rechazara por el Consejo Europeo la revocación –poco probable a la vista de declaraciones públicas del presidente del Consejo Europeo a favor–.

En el contexto institucional del art. 50 y al margen de la intervención del eventual recurso del Reino Unido para hacer valer su hipotético acto de revocación, la revocación sería inapelable si tiene el acuerdo de los 27 Estados miembros para paralizar la cuenta atrás de la retirada. Se trataría de garantizar la buena fe, bajo el control institucional del Consejo Europeo, y evitar que la revocación se utilizase como una argucia negociadora para disponer de nuevos plazos o lograr una renegociación que la tiene denegada desde los acuerdos de 2016<sup>28</sup>.

Aunque los Jefes de Estado o de Gobierno acordaran en febrero de 2016 que si se notificaba la intención de retirada no solo no entrarían en vigor las concesiones sino que «No habrá renegociaciones»<sup>29</sup>, no debe entenderse como una negación de la revocabilidad. No dicen que sea irrevocable la retirada, sino que el Reino Unido no debe albergar expectativas de que se pueda renegociar su permanencia y mejorar los acuerdos de febrero de 2016. La Unión descartó de forma tajante, al día siguiente del referéndum, que pudiera haber renegociaciones con concesiones añadidas al Acuerdo de febrero.

<sup>27</sup> Para Manuel López Escudero la revocación es posible en ambos casos, con el consentimiento de la UE-27 o por la mera invocación del RU «aunque corresponde, en su caso, al TJUE la duda en caso de recurso» («El incierto significado del Brexit», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 64, noviembre 2016, p. 14).

<sup>28</sup> Así lo ha señalado el Parlamento Europeo, Resolución de 5 de abril de 2017 (cit. en n. 13).

<sup>29</sup> Declaración de los dirigentes de la UE y la Presidencia neerlandesa sobre el resultado del referéndum del Reino Unido», Consejo Europeo, el presidente, comunicados de prensa, 381/16, 24-6-2016.



En ningún momento desde el referéndum, el Reino Unido ha insinuado renegociar ese acuerdo de 2106. Gobierno y Parlamento británico han sido firmes en su decisión de culminar el proceso de la retirada. Es cierto que la volubilidad del contexto político británico hace imprevisible la revocación. La presión de ciertos grupos y personalidades diversas (los ex premier John Major –conservador– y los laboristas Tony Blair y Gordon Brown) hacen renacer algunas expectativas<sup>30</sup>.

## 7. LAS ORIENTACIONES PARA LAS NEGOCIACIONES DE RETIRADA

El art. 50 faculta al Consejo Europeo para establecer las «orientaciones» a fin de enmarcar las negociaciones con el Reino Unido<sup>31</sup>.

Las Orientaciones adoptadas no es un documento ambiguo ni retórico-político; establece mandatos precisos sobre el marco y los principios<sup>32</sup> a los que deben sujetarse los negociadores de la UE, y el propio Consejo en sus directrices negociadoras e instrucciones («Las directrices de negociación se ajustarán en consecuencia»).

Las Orientaciones del Consejo Europeo no es un acto jurídico «típico» que responda al sistema de fuentes del art. 288 del Tratado de Funcionamiento de la UE; pero tampoco es asilvestrado dado que su previsión o base jurídica está en el propio Tratado. Por ello, las Orientaciones aprobadas son

<sup>30</sup> Así, *Le Monde*, 17 de enero de 2017 ([http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/01/17/les-deputes-britanniques-adoptent-la-loi-de-retrait-de-l-union-europeenne\\_5243228\\_4872498.html#sxhu6D8JKigTHLZK.99](http://www.lemonde.fr/referendum-sur-le-brexit/article/2018/01/17/les-deputes-britanniques-adoptent-la-loi-de-retrait-de-l-union-europeenne_5243228_4872498.html#sxhu6D8JKigTHLZK.99)).

<sup>31</sup> «Orientaciones consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE», Consejo Europeo, 29 de abril de 2017, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>.

Además de las Orientaciones, ya se había previsto unas líneas de actuación en *Declaración tras la reunión informal de los 27 jefes de Estado o de Gobierno*, 15 de diciembre de 2016, <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/12/15-statement-informal-meeting-27/en>. Se sabe quién da las instrucciones o directrices negociadoras en el día a día (el Consejo) a la delegación negociadora de la UE en la que está representada la Comisión, el representante de la presidencia rotatoria, del presidente del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo). La delegación informa de manera continuada al resto de las cuatro instituciones afectadas y un comité ad hoc del COREPER vigila el mandato negociador.

<sup>32</sup> Por ejemplo: «... Preservar la integridad del mercado único excluye la opción de una participación por sectores. Un Estado no perteneciente a la Unión, que no cumple las mismas obligaciones que un Estado miembro, no puede tener los mismos derechos ni disfrutar de los mismos beneficios que un Estado miembro.»

un acto jurídico obligatorio para el Consejo y para la delegación negociadora que dirige la Comisión, así como para los Estados miembros (a 27). Esas orientaciones presidirán y condicionarán toda la negociación y las actuaciones del Consejo y de la Comisión como marco jurídico general y superior. Son instrucciones públicas que no deben rebasarse o desconocerse por la delegación negociadora.

Las Orientaciones solo pueden ser modificadas por el propio Consejo Europeo. Y éste se reserva un control continuo sobre las fases que ha secuenciado por materias y la decisión de pasar a otra fase o contenidos de la negociación distintos a los de la retirada; de este modo, el Consejo Europeo condiciona el cierre de los aspectos esenciales del acuerdo a los principios establecidos para cada materia identificada en las Orientaciones.

El Consejo Europeo siguió los pasos del Parlamento Europeo que exigió que hasta que no se cerrase el acuerdo de retirada no se pasará a hablar de la «idea general del marco de las relaciones futuras»<sup>33</sup>.

#### 8. EL «ACUERDO» DE 8 DE DICIEMBRE DE 2017: ¿UN FALSO BREXIT?

El Consejo Europeo había previsto en las Orientaciones la posibilidad de prolongar el acervo de la Unión durante un tiempo limitado, pero «habrían de aplicarse los instrumentos vigentes de la Unión en materia de reglamentación, presupuesto, supervisión, procedimiento judicial y ejecución», lo que parecía que sería casi inviable para el Reino Unido.

Aquella previsión se ha hecho realidad al aceptar el Reino Unido de forma casi precipitada el 8 de diciembre de 2017<sup>34</sup>, las condiciones esenciales establecidas por el Consejo Europeo en sus Orientaciones de abril de 2017: pleno respeto a los derechos de residencia de los ciudadanos británicos y comunitarios, sin fronteras aduaneras entre Irlanda e Irlanda del Norte, la contribución

<sup>33</sup> El Parlamento Europeo se expresó muy pronto en su Resolución de 28 de junio de 2016, *sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido* [2016/2800(RSP), P8\_TA(2016)0294]. Aprobó su posición ante la apertura de las negociaciones en la Resolución de 5 de abril de 2017 –cit. en n. 13– aceptando que solo se hablase de acuerdo transitorio y relación futura cuando estén avanzados los puntos esenciales del Acuerdo de Retirada.

<sup>34</sup> El Informe conjunto en [https://ec.europa.eu/commission/files/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/commission/files/joint-report-negotiators-european-union-and-united-kingdom-government-progress-during-phase-1-negotiations-under-article-50-teu-united-kingdoms-orderly-withdrawal-european-union_en). Comunicado de prensa [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-17-5173\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-5173_es.htm)

británica a los compromisos financieros consolidados de la UE durante sus años de pertenencia, aceptación de la jurisdicción del Tribunal de Justicia sobre las obligaciones asumidas durante su permanencia<sup>35</sup>.

El Gobierno británico se ha visto impelido a ello tras los resultados mismos de las elecciones generales anticipadas de 8 de junio de 2017 con un fuerte descenso del partido conservador. El allanamiento del Gobierno británico, al aceptar ese acuerdo de principio, muestra que quiere dejar cerrada la retirada, sin sorpresas, a cambio de expectativas más favorables en la relación futura que hagan olvidar la cesión sobre sus propias «líneas rojas».

Además, el descontrol de la negociación ha empujado al Gobierno británico a hacer una propuesta de una transición por dos años, tras la retirada, para mantener y respetar las reglas materiales del conjunto del acervo jurídico de la UE. Esa sumisa iniciativa británica es un ensayo que va más allá de un *brexit* blando; el Reino Unido respetará las competencias de la Unión, seguirá participando en «la totalidad del acervo de la UE» (en la unión aduanera, las políticas comunes –incluida la política comercial y la prohibición de negociar con terceros sin autorización de la UE– y programas), «se aplicarán todos los instrumentos y estructuras existentes de la Unión en materia de regulación, presupuesto, supervisión, justicia y ejecución, incluida la competencia del Tribunal de Justicia», y mantendrá las contribuciones financieras.

Se comprende en parte la urgencia británica de negociar el acuerdo sobre la relación futura para despejar incógnitas, pero las concesiones en ese período transitorio han sido importantes, incluso aunque solo sea por ese período. Claro que el Consejo Europeo ni el Reino Unido tenían alternativa dado que la prórroga más allá del 2019 era políticamente imposible por las elecciones al Parlamento Europeo. La propuesta de negociar un período transitorio ha sido aceptada por el Consejo (a 27 Estados) en su reunión de 29 de enero de 2018<sup>36</sup>, si bien la ha limitado en el tiempo hasta el 31 de diciembre de 2020, evitando asemejarla a la imposible prórroga del art. 50 TUE y evitando interferencias con el nuevo Marco Financiero Plurianual que comienza en 2021.

La Unión se asegura que RU dejará de ser miembro formal en marzo de 2019 (salvo que revoque a tiempo). El Reino Unido pierde los derechos como Estado en las instituciones, no podrá participar en la toma de decisiones, pero

---

<sup>35</sup> Conclusiones del Consejo Europeo de 15 de diciembre de 2017, *Orientaciones*; el Consejo Europeo condiciona el buen término de acuerdo de principio a que «los compromisos contraídos durante la primera fase se respeten plenamente y queden fielmente plasmados en disposiciones jurídicas lo antes posible».

<sup>36</sup> XT 21004/18 ADD 1 REV 2 BXT 5. hf

asumirá las obligaciones de cumplimiento de la unión aduanera, mercado interior, políticas, así como su financiación asegurando el cumplimiento del Marco Financiero Plurianual (2013-2020) y la plena sumisión y procedimientos judiciales de la UE. Después de una decisión tan suicida como el *brexit*, tanto los acuerdos del 8 de diciembre como la petición británica de mantener de forma recíproca el acervo y de forma unilateral sus obligaciones financieras son un ejercicio de limitación de daños.

El *brexit* suave es inaceptable para la UE en sus Orientaciones. Para los medios económicos y una buena parte del Parlamento británico el *brexit* duro será también inaceptable; y la aporía parece servida a menos que logre un marco general de relación futura que haga digerible el *brexit*. El Gobierno británico ha renunciado a sus líneas rojas y con ello a recuperar el control sobre el propio Reino Unido como tantas veces han proclamado. Toda su credibilidad se la juega en establecer un marco futuro que haga olvidar su sumisión a las exigencias de la UE en todos los ámbitos.

Puede ser premonitorio de que Reino Unido acepte prorrogar todas sus obligaciones y derechos de acceso al mercado hasta 2020, pasando de ser un legislador como Estado miembro, a ser relegado a un tomador de reglas como país tercero.

Será, en estos tiempos de posverdad, un *fake brexit*. En esa tesitura se comprende que haya renacido el debate de la revocación del *brexit*.

FUNDADA EN 1974 / UNIVERSIDAD DE NAVARRA / 31080 PAMPLONA, ESPAÑA  
EDITA: SERVICIO DE PUBLICACIONES DE LA UNIVERSIDAD DE NAVARRA

## I. Parte

### ESTUDIOS SOBRE EL DERECHO INTERNACIONAL

Patrick DAILLIER. L'héritage de Georges Scelle, une utopie, une théorie ou une doctrine juridique ?

Pierre Michel EISEMANN. François de Callières et l'art de la négociation

Rafael CALDUCH CERVERA. La transición entre sociedades internacionales y el Derecho Internacional Público

Ángel J. RODRIGO HERNÁNDEZ. La Constitución invisible de la Comunidad internacional

Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA. Sujetos de Derecho y actores no estatales

Daniel GARCÍA SAN JOSÉ. Entropía y Derecho internacional

José JUSTE RUIZ. La gobernanza de los *global commons* como patrimonio colectivo en el Derecho internacional

Fernando MARIÑO MENÉNDEZ. La debilidad del orden jurídico internacional ante los desafíos globales

Noé CORNAGO PRIETO. El incidente diplomático como elemento transformador del orden jurídico y político internacional

Luis Alfonso CALVO CARAVACA y Javier CARRASCOSA GONZÁLEZ. Emisión de bonos soberanos

Géraldine GIRAUDEAU. La Santa Sede y el Consejo de Europa

Antonio REMIRO BROTONS. Derecho y poder en el destino de Crimea

Pablo Antonio FERNÁNDEZ SÁNCHEZ. Estados desestructurados en situaciones de conflictos armados

Juan Manuel DE FARAMIÑÁN GILBERT. Las diferencias transfronterizas en Centroamérica

Tullio SCOVAZZI. International cooperation as regards protection of the environment and fisheries in the Mediterranean Sea

Juan SOROETA LICERAS. *Quo Vadis* Cataluña?

Xavier PONS RAFOLS. Las Naciones Unidas y la guerra civil en Siria

Vicente GARRIDO REBOLLERO. La (des)iranización de la política exterior de Estados Unidos

Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA. La obligación de negociar el desarme nuclear

María José CERVELL HORTAL. El Tratado para la prohibición de las armas nucleares (2017)

Antoni PIGRAU SOLER. El caso de las Islas Marshall

Oriol CASNOVAS I LA ROSA. El empleo de drones armados

Pilar POZO SERRANO. La legítima defensa frente a actores no estatales a la luz de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Andrea COCCHINI. Intentando definir la legítima defensa «preventiva»

Roberto PÉREZ SALÓM. La aplicabilidad del Derecho internacional del medio ambiente en tiempo de conflicto armado internacional

Luzius CAFLISCH. Religion et cours de natation

Christina BINDER. Liberty versus security? A human rights perspective in times of terrorism

Francesco SEATZU. Enhancing the Implementation of the State's Duty to Investigate Targeted Killings in the Case-Law of the European Court of Human Rights and American Court of Human Rights

Valentín BOU FRANCH. La protección expansiva de las pensiones en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos

Carlos RUIZ MIGUEL. Los derechos fundamentales en la encrucijada entre el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Tribunal de Justicia de la Unión

Manuel HINOJO ROJAS. El Protocolo nº. 16 al Convenio Europeo de Derechos Humanos

Carmen MÁRQUEZ CARRASCO. Las relaciones entre el Derecho internacional y la práctica interna en el ámbito de los derechos humanos y la responsabilidad de las empresas

José Elías ESTEVE MOLTÓ. Planes de acción nacional sobre empresas y derechos humanos

Juan Francisco ESCUDERO ESPINOSA. La legitimidad humanitaria y la definición de una soberanía 'humanizada' frente a las graves crisis humanitarias

## II Parte

### ESTUDIOS SOBRE LA UNIÓN EUROPA

Santiago RIPOL CARULLA. Unión Europea y fortalecimiento y defensa del Estado de Derecho

Araceli MANGAS MARTÍN. Cuestiones jurídicas en torno al Brexit

Jorge PIERNAS LÓPEZ. El artículo 50 TUE

José Antonio PASTOR RIDRUEJO y Antonio PASTOR

PALOMAR. La Unión Europea y los distintos tipos de acuerdos internacionales de España

Andreu OLESTI RAYO. El proceso de integración europea y el futuro de la Unión Económica y Monetaria

Mireya CASTILLO DAUDÍ. El asilo en la Unión Europea

Antonio BLANC ALTEMIR. ¿Hacia un nuevo paradigma de los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea?

Castor Miguel DÍAZ BARRADO y Sagrario MORÁN BLANCO. Las relaciones Cuba y Unión Europea

Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA. La Cooperación Estructurada Permanente

Consuelo RAMÓN CHORNET. Nuevos cometidos de la cooperación y el codesarrollo

José Luis DE CASTRO RUANO. Hacia una Unión Europea de la Defensa o cómo hacer de la necesidad virtud

Eugenia LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ. La nueva Cooperación Estructurada Permanente

