

Cuadernos de Gibraltar

Gibraltar Reports



Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar
Academic Journal about the Gibraltar Dispute

http://doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar

Citation: GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «El Brexit y la Unión Europea: panorama de problemáticas 2016-2019», *Cuadernos de Gibraltar–Gibraltar Reports*, num. 3, 2018-2019.

Received: N/A.

Accepted: N/A.

EL BREXIT Y LA UNIÓN EUROPEA: PANORAMA DE PROBLEMÁTICAS 2016-2019

Luis N. GONZÁLEZ ALONSO¹

Agradezco de corazón la oportunidad que me brinda el Profesor del Valle Gálvez –junto al resto de compañeras y compañeros del Área de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cádiz– para compartir con ustedes algunas reflexiones sobre el *Brexit* y con ellos además, y en un tono más distendido, un par de días de convivencia en el magnífico ambiente que saben crear en torno a este curso de verano.

Por el lugar que mi intervención ocupa en el programa y por el título que me sugirió en su momento Alejandro, entiendo que lo que se espera de mí es una especie de repaso general de los desafíos jurídicos o jurídico-políticos a los que nos hemos ido enfrentado a lo largo de los tres últimos años en el desarrollo de este complejo proceso que parece no conducir a ninguna parte, de tal modo que pueda servir de pórtico para el abordaje de las cuestiones mucho más específicas sobre las consecuencias del *Brexit* para Gibraltar y su entorno que constituyen el objeto principal del curso.

Desde luego, «problemáticas» no han faltado; más bien al contrario, lo realmente difícil sería pretender enumerarlas todas porque no ha habido

¹ Catedrático (Full Professor) de Derecho Internacional Público, Universidad de Salamanca. Texto de la conferencia pronunciada el 22 de julio de 2019 en el Palacio de los Gobernadores de San Roque, durante el Curso «Gibraltar y Campo de Gibraltar, afrontando las consecuencias del 'Brexit'», celebrado en San Roque y Gibraltar, en el marco de los XXXIX Cursos de la Universidad de Cádiz en San Roque, 22, 23 y 24 de Julio de 2019. La Dirección de la Revista quiere agradecer la transcripción de esta Conferencia de Excelencia a Rosario Beza Marín, Personal Técnico de Apoyo del Centro de Excelencia Jean Monnet Centre of Excellence «Inmigración y Derechos Humanos en las Fronteras Exteriores Europeas – Migration and Human Rights in Europe's External Borders».

aspecto de este desgraciado e inédito episodio en el ya largo periplo de la integración europea que no haya generado –que no esté generando– problemas de mayor o menor envergadura. Por ello, y para tratar de atenerme al tiempo del que dispongo, voy a seleccionar algunos tomando como guía para mi intervención el texto del hoy archiconocido artículo 50 del Tratado de la UE y a ir hilvanando en torno a él mis reflexiones. Basta, en efecto, con repasarlo someramente para constatar de inmediato que ninguna de sus previsiones –en apariencia bastante detalladas– ha sido aplicada hasta la fecha sin suscitar controversias jurídicas o tensar al máximo la delicada relación que por primera vez ha debido establecerse entre la UE y uno de sus Estados miembros en trance de abandonarla; al margen, claro está, de las lagunas que también hemos ido detectando en su redacción y que en algún caso ha debido colmar ya el Tribunal de Luxemburgo.

Pero, antes de comenzar con este repaso, permítanme recurrir a las palabras con las que uno de los más perspicaces observadores de la dinámica de la construcción europea en los últimos años, Luuk van Middelaar, ha tratado de conceptualizar la extrema complejidad que reviste la operación del *Brexit*; tal vez por su condición de filósofo, este antiguo colaborador del primer presidente del Consejo Europeo -Herman van Rompuy-, sea capaz de captar con tanta lucidez la esencia del proceso al sentenciar en un reciente trabajo publicado en la *Common Market Law Review* que en el fondo consiste en algo así como,

For London: how to become a State again, after having been a Member State for so long... And for the Union: how to conceive a relationship with a State that is no longer in the Union but still a neighbour on the European continent, a State whose departure –although it cannot say so– simultaneously must and must not become a success...

Ni que decir tiene que, por más que David Cameron intentase convencer a sus conciudadanos de lo contrario en febrero de 2016 -cuando creyó haber alcanzado con el resto de socios europeos el «arreglo» definitivo que iba a facilitar la permanencia del Reino Unido en la Unión tras la celebración del referéndum-, no se puede «tener lo mejor de los dos mundos»; y en consecuencia, sin perjuicio de que a todos interese el éxito de la operación de retirada y continuar manteniendo una relación inmejorable con el viejo miembro del club, los británicos deben percibir que no es lo mismo estar

dentro que fuera, que la salida de la Unión presenta serios inconvenientes en todos los órdenes. Cuestión distinta sería conseguir –siquiera pretender– hacer entender a los más feroces *brexiteers* que puede resultar complicado volver a ser lo que uno en teoría nunca dejó de ser –Estado– y que, por tanto, el calificativo de «miembro» de la UE no es una simple etiqueta de quita y pon.

En fin, lo cierto es que, transcurridos ya más de tres años desde el referéndum de junio de 2016 y casi ocho meses desde que se cerró el proceso de negociación del Acuerdo de Retirada, ninguna de las tres vías que en principio permitirían desencallar –en un sentido u otro– la situación actual parece tener visos de poder facilitar una salida efectiva:

— ni el mencionado Acuerdo de Retirada está próximo a entrar en vigor, propiciando así un más que deseable «*Brexit* ordenado», debido a la negativa del Parlamento británico a aprobar su ratificación sin que se introduzcan cambios que la UE rechaza siquiera entrar a considerar porque supondrían la reapertura del conjunto de lo negociado;

— ni se contempla como realmente verosímil, pese a las bravatas del nuevo Primer Ministro británico, la posibilidad de un *no deal Brexit* o «*Brexit* salvaje» al término –en la próxima noche de Halloween, por cierto– de la segunda prórroga acordada con el resto de Estados miembros, que evidentemente podría dar lugar a una tercera aunque convenga no olvidar que la paciencia siempre tiene un límite;

— ni mucho menos resulta creíble la pretensión de que el Gobierno británico pudiera revocar la notificación de su intención de retirarse de la Unión, aprovechando la opción que generosamente –por lo incondicional de sus términos– el Tribunal de Justicia le dejó abierta el pasado 10 de diciembre con su pronunciamiento en el asunto *Wightman*.

Un endiablado *cul-de-sac*, en definitiva, al que hemos llegado tras un proceso salpicado de «problemáticas» de todo tipo que, como anunciaba hace un momento, me dispongo a repasar brevemente a la luz de las previsiones del art. 50 TUE: un precepto que, al igual que otros que todos podemos tener en mente y están corriendo una suerte similar en esta época un tanto convulsa, se incorporó en su día –hace ya casi una década– al marco constitucional de la Unión con la esperanza de que nunca tuviera que ser utilizado y que, llegados a este punto, confiemos al menos en que no genere una

práctica excesiva. No obstante, si esto llegase a ocurrir, estaríamos como mínimo mejor pertrechados para hacer frente a la situación.

Y es que, desde su previsión inicial y aparentemente más inocua por limitarse a remitir al Derecho interno del Estado miembro que decide abandonar la Unión, la aplicación del art. 50 ha resultado problemática en el caso del Reino Unido. En efecto, a él correspondía, «de conformidad con sus normas constitucionales», ejercer en el momento que considerase oportuno el derecho de retirada que se le reconoce en el Tratado, poniendo en marcha el procedimiento mediante una notificación «de su intención» en ese sentido dirigida al Consejo Europeo. Pues bien, los tribunales británicos hubieron de clarificar primero cuáles eran esas normas constitucionales y ello, unido al caos que comenzó a apoderarse de inmediato de la vida política de aquel país, retrasó hasta el 29 de marzo de 2017 el envío de la esperada comunicación ante la impaciencia del resto de Estados miembros y de las propias instituciones europeas; el célebre «*Brexit means brexit*» no terminaba de materializarse.

En concreto, la clarificación requerida tenía que ver esencialmente con la delimitación de las prerrogativas respectivas de Gobierno y Parlamento en cuanto a la adopción de esa decisión inicial: la notificación de la intención de retirada. Mientras que para el primero esta era una cuestión de carácter meramente ejecutivo, un potente movimiento de oposición ciudadana –liderado por la empresaria y *campaigner* Gina Miller– consiguió que el Tribunal Supremo británico rechazase esa pretensión confirmando, en un histórico pronunciamiento el 24 de enero de 2017, que la intervención parlamentaria resultaba indispensable para la activación del procedimiento previsto en el art. 50 TUE. Nada que objetar, por supuesto, en relación con el fallo de esta sentencia, si bien su argumentación se construyó en torno a una interpretación de aquel precepto –la «irreversibilidad» del proceso que se ponía en marcha con la notificación– que después habría de ser corregida por el Tribunal de Luxemburgo, al que obviamente no se consideró oportuno acudir en aquel momento por la vía de la cuestión prejudicial.

No significó, sin embargo, escarmiento suficiente para la Primera Ministra May este temprano revés judicial; buscando reforzar su posición política y su liderazgo para conducir al país hacia el ansiado *Brexit*, optó además por convocar elecciones anticipadas para el mes de junio de 2017. Amén de

retrasar aún más el inicio efectivo de las negociaciones con la UE, el resultado de esta convocatoria electoral fue desastroso desde todos los puntos de vista: no solo perdió el Partido Conservador la cómoda mayoría absoluta de la que disfrutaba en la Cámara de los Comunes, sino que con ello el Gobierno pasó a depender también para sacar adelante el proceso del apoyo de un pequeño partido unionista norirlandés; curioso guiño del destino cuando menos, considerando que el principal obstáculo para la aprobación parlamentaria del Acuerdo de Retirada habría de provenir después precisamente de la fórmula jurídica arbitrada para abordar la situación específica de Irlanda del Norte como consecuencia del *Brexit*.

Pero continuemos avanzando en la lectura y consiguiente identificación de problemas en el texto del art. 50 TUE. Conforme a su apartado segundo, una vez realizada la notificación, y «a la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará» con el Estado de que se trate «un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión». ¿Quiere ello decir que ambas cuestiones deben negociarse conjuntamente, en paralelo o de manera sucesiva, evitando que la segunda interfiera en la definición de los términos de la primera? En otras palabras, ¿cabría la posibilidad de plantearse la ejecución de las dos operaciones mediante un único instrumento jurídico o por fuerza habrán de desarrollarse por separado? La controversia estaba nuevamente servida, aunque en este caso enfrentando de manera ya directa al Gobierno británico con la UE.

Y en esto, como en tantas otras cosas a lo largo del proceso, el Reino Unido no tuvo más remedio que ir asumiendo paulatinamente buena parte de los postulados de los 27, respaldados desde un principio por una más que notable cohesión interna; de entrada, el primero y fundamental: la retirada se llevará a cabo de manera ordenada, de acuerdo con un enfoque en «fases sucesivas». En otras palabras, la definición del marco de la relación futura no se abordará –y únicamente por lo que se refiere a sus elementos básicos– hasta que no se hayan fijado los términos concretos de la retirada, y solo cuando el Reino Unido haya abandonado efectivamente la Unión comenzará a negociarse el acuerdo que regule el nuevo modelo de relación bilateral. Así lo estableció el Consejo Europeo en sus «Orientaciones» de 29 de abril de 2017 y, conforme a este patrón, se ha ido desarrollando el

proceso hasta la fecha. De tal modo que, a finales de noviembre de 2018, el propio Consejo Europeo pudo anunciar su refrendo a los dos instrumentos de distinta naturaleza que recogían los resultados de una negociación que, con altibajos y fluctuaciones de todo tipo, se había prolongado a lo largo de dieciocho meses: el Acuerdo de Retirada, por un lado, con sus 185 artículos y tres protocolos; y la denominada «Declaración política» sobre el marco de las relaciones futuras, por otro, cuyas previsiones bastante más genéricas habrán de concretarse en un segundo tratado internacional, si bien en este caso es más que probable que los Estados miembros terminen apareciendo también como partes del mismo junto a la UE en la medida en que resultará difícil –por no decir imposible– evitar su celebración como «acuerdo mixto».

Basta, en efecto, con repasar someramente el contenido del Acuerdo de Retirada para caer en la cuenta del progresivo «baño de realidad» al que el Gobierno británico ha debido hacer frente durante su negociación. Quizá no tanto por lo que se refiere a la fijación de las prioridades del proceso, sobre las que ambas partes coincidían en lo esencial desde un principio: derechos de los ciudadanos, liquidación financiera o «factura del divorcio» y mantenimiento del *statu quo* en Irlanda del Norte; sino más bien en relación con las soluciones jurídicas específicas arbitradas a propósito de cada una de ellas o de otros aspectos no menos relevantes, como la regulación de ese periodo de transición –que en el Reino Unido prefieren denominar *implementation period*– a lo largo del cual, sin ser ya miembro de la Unión ni participar en sus instituciones, habrá de continuar sometido plenamente al ordenamiento jurídico de esta última durante un espacio de tiempo que podría prolongarse incluso hasta finales de 2022 (diciembre de 2020, como mínimo) mientras se define el nuevo marco de relación convencional.

Al fin y al cabo, nadie obliga a los británicos a abandonar la UE y, aunque esta sea una opción perfectamente legítima y que como tal debe respetarse, la realidad de sus consecuencias se ha ido imponiendo de manera inexorable, provocando a su vez el desvanecimiento progresivo del espejismo de un proceso limpio e indoloro de «recuperación del control» por el que el Gobierno del Reino Unido continuaba apostando sin pudor ante sus ciudadanos incluso iniciadas ya las negociaciones. Ahí están para corroborarlo, además, los tres protocolos que acompañan al Acuerdo de Retirada –sobre Irlanda del Norte, las zonas de soberanía británica en

Chipre y Gibraltar, respectivamente— que, a modo de espíritus de unas navidades pretéritas —Dickens *dixit*—, vienen a recordar que el pasado imperial británico, más que un evocador horizonte hacia el que volver la vista, se manifiesta ahora como una fuente adicional de complicaciones en este ya de por sí complejo trance del abandono de la Unión.

Esto no quiere decir, obviamente, que las soluciones acordadas se hayan alineado siempre con los planteamientos negociadores de los 27. La transacción —y, por tanto, la cesión frente a las pretensiones del Reino Unido— ha resultado ineludible en múltiples ámbitos, sobre todo allí donde estaba en juego la protección de determinados intereses no solo comunes, sino también «superiores». Al margen de la cuestión de Irlanda del Norte, sobre la que luego volveré, me refiero fundamentalmente al contenido de la Parte II del Acuerdo («Derechos de los ciudadanos»), mediante la que se aspira a blindar el estatuto jurídico de casi cinco millones de personas que en su día optaron por reorientar sus vidas al amparo de las ventajas que les ofrecía su condición de ciudadanos de la Unión. Aunque inevitablemente esas «opciones vitales» —en la terminología que rápidamente adoptaron las instituciones europeas— se han visto afectadas y alteradas ya de manera irreversible, el Acuerdo establece en este punto un régimen muy avanzado de protección, tanto en términos materiales como por lo que se refiere a los remedios para garantizar su observancia, que de facto incorpora simultáneamente y en teoría también de forma homogénea al Derecho de la UE y al ordenamiento británico una nueva categoría personal: la de quienes, a uno y otro lado del Canal, disfrutaron en su momento de la consideración de ciudadanos de la Unión y se han visto privados de ella como consecuencia del *Brexit*. En el fondo, el Acuerdo de Retirada en su conjunto alumbra un nuevo «subsistema jurídico» extremadamente original, dotado de un mecanismo propio e inédito de gobernanza y arreglo de controversias (Parte VI), y en el que confluyen en proporciones variables los elementos «comunitarios» e internacionales.

No es este, sin embargo, el momento de profundizar en estos aspectos, sino de retomar el repaso y la interpretación de la problemática situación en la que nos encontramos a la luz de las previsiones del art. 50 TUE; y es, sin duda, su apartado tercero el que sirve para iluminarla. No en vano, y una vez alcanzado el Acuerdo de Retirada, ya no resta más que aguardar

la materialización efectiva de ese abandono de la UE por parte del Reino Unido, la fecha concreta en la que «los Tratados dejarán de aplicarse» a este Estado miembro. Lo lógico sería, y así lo establece en primer término aquel precepto, que esto se produjera con la entrada en vigor del Acuerdo. No obstante, y previendo posibles complicaciones a este respecto, los redactores de la disposición contemplaron como alternativa el simple transcurso de dos años desde la notificación de la intención de retirada, en este caso desde el 29 de marzo de 2017. De ahí la enorme inquietud, la sensación de vértigo incluso, que se ha ido apoderando de todos los actores implicados en el proceso a medida que nos acercábamos al borde del «abismo» —es decir, al 29 de marzo de 2019— sin una perspectiva clara de aprobación del Acuerdo por el Parlamento británico. Afortunadamente, y como es bien sabido a estas alturas, el art. 50.3 tiende una especie de «red de seguridad» al permitir que ese plazo de dos años pueda ser prorrogado —sin especificar ni por cuánto tiempo ni en cuántas ocasiones— siempre que el Consejo Europeo, de acuerdo con el Estado miembro que se retira, lo decida por unanimidad.

La eficacia de esta garantía queda subordinada, en todo caso, tanto al respeto de este requisito procedimental como a la voluntad misma del Estado afectado, que llegado el momento podría no considerar pertinente la solicitud de una prórroga. Por descabellada que pueda parecer, habida cuenta de las nefastas consecuencias que sin duda traería aparejadas un *Brexit* sin acuerdo, esta perspectiva ha formado parte permanentemente del debate político británico y europeo a lo largo de los últimos meses. Tanto es así que, alarmados por la mera posibilidad de ese horizonte, un grupo de parlamentarios británicos —integrado por un miembro de la Cámara de los Comunes, dos del Parlamento Escocés y tres del Europeo— optó por acudir a los tribunales con el solo objetivo de intentar dejar al menos abierta una tercera vía: la de la revocación de la notificación que había puesto en marcha el proceso. El apartado tercero del art. 50 TUE guarda silencio sobre esta eventualidad, a diferencia por ejemplo del Convenio de Viena sobre el Derecho de los tratados (art. 68). Era necesario por ello conseguir que un órgano jurisdiccional del Reino Unido aceptase plantear al respecto la cuestión prejudicial que su propio Tribunal Supremo no había juzgado oportuna en el *asunto Miller*.

Este órgano finalmente fue la Sala de Apelación de la *Court of Session* de Escocia, que el 3 de octubre de 2018 dirigió su consulta al Tribunal de Justicia de la UE obteniendo respuesta apenas dos meses después: mediante sentencia dictada en Pleno –algo absolutamente excepcional, como es bien sabido– el 10 de diciembre del mismo año (*asunto Wightman*, C-621/18); tan solo un par de días antes, por cierto, de que la Cámara de los Comunes tuviera que pronunciarse por vez primera sobre el Acuerdo de Retirada. Aquella tercera vía, que todo parece indicar nunca será transitada por el Gobierno británico, quedaba así inequívocamente expedita al colmar el Tribunal de Luxemburgo la laguna del art. 50 TUE reconociendo al Reino Unido un derecho prácticamente incondicional de revocar la notificación de su intención de retirarse de la UE en cualquier momento previo a la entrada en vigor del Acuerdo o a la expiración del plazo de dos años, eventualmente prorrogado. Rodear o no de ciertas cautelas el ejercicio de este derecho constituyó el principal motivo de controversia durante el procedimiento, llegando a generar incluso, según ha trascendido, un profundo debate entre los miembros del Tribunal. Terminó imponiéndose, no obstante, la constatación del carácter soberano de la decisión que para todo Estado representa la pertenencia a la Unión, de la que en consecuencia y bajo ningún concepto podría verse privado en contra de su voluntad aunque esta pueda cambiar –corrigiendo incluso la previamente manifestada en sentido contrario– in extremis; conclusión que, eso sí, el Tribunal de Justicia alcanza sobre la base de una argumentación firmemente anclada en la especificidad del sistema jurídico de la Unión, sin necesidad de recurrir en mayor medida a las normas y principios generales del derecho de los tratados como le sugería el Abogado General Campos Sánchez-Bordona en su toma de posición previa a la sentencia.

Sea como fuere, la vía que a la postre se ha visto obligado a explorar el Reino Unido –y con él la propia UE– ha sido la de las prórrogas. No ha quedado más remedio ante el bloqueo, no ya solo del procedimiento de aprobación parlamentaria del Acuerdo de Retirada, sino del panorama político británico en un sentido más amplio. Sin perjuicio de otras muchas consideraciones que cabría hacer a este respecto, el detonante de esta parálisis suele identificarse con el régimen previsto por el Protocolo sobre Irlanda del Norte para evitar que el *Brexit* pudiera comportar la reaparición

de una auténtica frontera entre este territorio y la República de Irlanda, que se convirtiese a su vez en una seria amenaza para la irreversibilidad del proceso que se puso en marcha hace más de veinte años con los Acuerdos del Viernes Santo; me refiero, como es obvio, al célebre *Backstop* o «solución de último recurso» de la que todos los medios de comunicación hablan en estos meses como si fuese algo fácil de entender. Y no lo es, en absoluto, porque la cuadratura del círculo siempre ha resultado imposible.

En realidad, este mecanismo no constituye más que una especie de «patada hacia adelante» de los negociadores ante la imposibilidad de encontrar una fórmula que permita mantener la situación actual en la frontera norirlandesa sin que el Reino Unido tenga, bien que continuar formando una unión aduanera con la UE –perspectiva que rechaza tajantemente el Gobierno británico–, bien que introducir controles en el tráfico comercial dentro de su propio territorio –algo todavía más sangrante– a fin de garantizar que las mercancías que lleguen a Irlanda del Norte, y que por tanto podrían acceder después al mercado único europeo sin restricciones, cumplan escrupulosamente con las normas de este último. Pero si imposible ha sido hasta ahora dar con esa fórmula, es probable que continúe siéndolo durante el periodo transitorio, incluso ampliado, por más imaginación que se despliegue en el marco de las negociaciones sobre la relación futura; y, mientras tanto, el Reino Unido quedaría anclado a la unión aduanera comunitaria por los grilletes del *Backstop*...

Nos encontramos, pues, fuera de plazo, en ese *extra time* que el apartado tercero del art. 50 TUE permite habilitar con tal de evitar que la retirada se produzca de manera desordenada o «salvaje», como le gusta adjetivar a los más sensacionalistas. Lo cierto es que la eventualidad de una prórroga nunca figuró oficialmente en los planes del Gobierno británico: primero porque su solicitud comportaría el reconocimiento implícito de un fracaso propio, habiendo pregonado a los cuatro vientos desde un principio que el *Brexit* iba a ser una operación expeditiva; pero además por la mucho más práctica, y no menos simbólica, motivación de verse obligado en ese caso a convocar a sus ciudadanos a las elecciones al Parlamento Europeo previstas en toda la Unión para finales de mayo de 2019, circunstancia esta última no ya solo decepcionante para la opinión pública sino abiertamente esperpéntica de tener que llegar a producirse.

Ello explica, en efecto, que la Primera Ministra May apurase al máximo los tiempos antes de solicitar una primera prórroga y que esta, acordada el 22 de marzo, tuviese una duración muy limitada si, como todo parecía indicar, su postrero intento de conseguir la aprobación parlamentaria del Acuerdo de Retirada en esas mismas semanas fracasaba; de no haber sido así, se habría prolongado algo más permitiendo al Reino Unido abandonar la Unión en vísperas de las elecciones al PE. Confirmado no obstante aquel extremo, no restaba más que resignarse a participar en este proceso electoral solicitando una segunda prórroga que, autorizada el 11 de abril, a buen seguro la propia Theresa May era plenamente consciente de que iba a significar su tumba política. Anticipándose a un escenario de estas características, el Consejo Europeo ya había previsto en junio de 2018 dos posibles modalidades de reparto de escaños en el PE para la nueva legislatura, dependiendo de si a su inicio el Reino Unido todavía formaba parte de la UE. Como este ha sido el caso, la reducción del número de escaños –hasta 705– por la que se ha optado no se materializará hasta que se consume el *Brexit*, momento en el cual los 73 parlamentarios británicos recién elegidos deberán abandonar sus puestos para que una parte de ellos sea reasignada a otros Estados miembros, entre ellos España que «ganará» cinco escaños, mientras que el resto simplemente se amortiza a fin de reducir el tamaño de la institución.

Con estas dos prórrogas se gana tiempo, sin duda, de cara a una eventual aprobación por la Cámara de los Comunes y ulterior entrada en vigor –ya que la del PE está asegurada– del Acuerdo de Retirada, pero surgen también nuevos problemas e interrogantes en absoluto desdeñables. En el plano político, la cohesión interna de la que hasta ahora ha hecho gala el Consejo Europeo (Art. 50) parece haber comenzado a resquebrajarse –aunque de modo aún no demasiado preocupante– a propósito de la duración que debería tener la segunda prórroga; ni que decir tiene que si hubiera que acordar una tercera, sin que el panorama en el Reino Unido se hubiese clarificado sustancialmente, ese fenómeno podría acentuarse.

De igual forma, y en términos ya estrictamente jurídicos, tampoco es evidente el alcance concreto de las obligaciones que incumben al Gobierno británico durante este periodo de gracia que podría prolongarse más allá del 31 de octubre de 2019, en particular de las que derivan del principio de

cooperación leal al que se alude de manera especialmente contundente en la exposición de motivos de la segunda Decisión de prórroga; por cierto, un instrumento este que viene a enriquecer la ya de por sí variada tipología de actos jurídicos de la Unión en la medida en que se trata de Decisiones del Consejo Europeo «tomadas de acuerdo» con uno de sus Estados, todavía, miembro.

Es claro, en este sentido, que el Reino Unido debe abstenerse durante este periodo de cualquier actuación que pueda entorpecer los procedimientos de adopción de decisiones, tanto en el plano «micro» como en el «macro» —recuérdese, sin ir más lejos, que están en marcha las negociaciones sobre el nuevo marco financiero plurianual (2021-2027)—. Pero, ¿cómo debe comportarse, por ejemplo, en relación con el proceso de renovación institucional en el que estamos inmersos, sobre todo por lo que se refiere a la conformación de la nueva Comisión una vez que el PE respaldó ya hace unos días la candidatura de Ursula von der Leyen para asumir su presidencia? En principio, el Reino Unido debería haber dejado de ser Estado miembro de la Unión antes de que la nueva Comisión entre en funciones, si todo va bien precisamente el 1 de noviembre de 2019; nadie podría apostar con seguridad sin embargo —por más que a los británicos les encante hacerlo— que esto vaya a ser efectivamente así el próximo otoño, y entonces ¿qué ocurriría? ¿Podría comenzar a operar esa nueva Comisión sin un miembro de nacionalidad británica en su seno?

En fin, y con esto voy ya terminando, una última «problemática» para la que el art. 50 TUE tampoco tiene respuesta es la relativa a la gestión jurídica del *Brexit* sin acuerdo, escenario al que podríamos vernos abocados fácilmente si nos atenemos a las manifestaciones públicas del nuevo líder conservador e inminente Primer Ministro británico, Boris Johnson. Es esta una eventualidad sobre la que la Comisión comenzó a llamar la atención mediante distintas comunicaciones antes incluso de que concluyera formalmente la negociación del Acuerdo de Retirada, si bien ha sido a partir de diciembre de 2018 cuando el trabajo en torno a los denominados «planes de contingencia» se ha intensificado significativamente al constatarse las primeras dificultades objetivas para la aprobación parlamentaria de aquel instrumento.

En lo que afecta a la UE, la articulación de este prolijo paquete de medidas de todo tipo debe llevarse a cabo obviamente respetando el reparto de competencias previsto por los Tratados. Quiere ello decir, como por otra parte ya estamos comprobando, que habrán de yuxtaponerse por fuerza iniciativas europeas y nacionales en una compleja amalgama normativa que debería caracterizarse, cuando menos, por una cierta homogeneidad. Esta parece ser una de las preocupaciones fundamentales de la Comisión que, al margen de una veintena de propuestas legislativas la mayor parte de las cuales ya ha sido aprobada por el PE y por el Consejo, ha producido hasta la fecha –y junto a otros muchos actos no legislativos– cinco comunicaciones generales sobre el avance en el proceso de preparación y casi un centenar de comunicaciones informativas sobre sus aspectos más concretos. En relación con España, el Real Decreto-ley 5/2019, de 1 de marzo pasado, constituye la referencia fundamental a este respecto.

No está de más recordar en este punto que, con independencia de que el Derecho de la Unión dejara de aplicarse en el Reino Unido y a sus relaciones con la UE desde el momento de la retirada sin acuerdo, todas esas medidas de contingencia –nacionales y europeas– continuarían sometidas al mismo y, en su caso, al control jurisdiccional del Tribunal de Luxemburgo, lo cual podría resultar extremadamente relevante, por ejemplo, en materia de protección de los derechos de las personas más directamente afectadas por el *Brexit*. Cosa que, por supuesto, no ocurriría con la normativa británica en este ni en ningún otro ámbito; de ahí, la insistencia con la que el principio de reciprocidad aparece invocado como guía de actuación –que podría llegar a modular incluso su aplicación efectiva– en el conjunto de iniciativas adoptadas para gestionar la situación de contingencia de este lado del Canal.

Concluyo, pues, confiando en haber sido capaz de demostrarles que no hay aspecto de este colosal embrollo que representa la salida del Reino Unido de la UE que no esté resultando «problemático»; y eso que no hemos llegado todavía al desenlace definitivo del drama y que, una vez que este se produzca, habrá que comenzar a negociar el marco de la relación futura, tan importante o más que el propio Acuerdo de Retirada. Mejor no evocar siquiera, en estas circunstancias, el último apartado del art. 50 TUE que alude a la posibilidad de que el Estado miembro que haya abandonado la Unión solicite de nuevo su adhesión y que lógicamente dejamos para otra

ocasión... No me resisto, sin embargo, a cerrar esta intervención con una cita; no literaria, que suele ser lo habitual para poner un digno colofón al discurso pronunciado, al tiempo que el ponente hace gala de su amplio bagaje cultural. Como esta no es mi intención y estamos además en un curso de verano, permítanme que mi cita proceda de una de esas píldoras a través de las cuales suele expresarse ahora la «sabiduría popular»: en un reciente *tweet* muy celebrado en las redes sociales, un académico de origen hindú afincado en el Reino Unido advertía, «I am an Indian and I can tell you that Brits take forever to leave». Pues eso, armémonos de paciencia para lo que esté por venir.

Muchas gracias por su atención.



Cuadernos de Gibraltar Gibraltar Reports

#03 | 2018-2019

Sumario

Table of Contents

CONFERENCIAS DE EXCELENCIA

Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO, El Brexit y la Unión Europea: panorama de problemáticas, 2016-2019

ESTUDIOS

Juan Antonio YÁÑEZ-BARNUEVO, Foreign Minister Fernando Morán Addresses the Question of Gibraltar

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA; Miguel ACOSTA SÁNCHEZ, The Consequences of Brexit for Gibraltar, an Overview

Polly Ruth POLAK, The Road to Brexit: Ten UK Procedures towards Leaving the EU

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ, Gibraltar, ¿costa española? Por una reformulación de la teoría de la 'Costa seca' sobre el puerto y las aguas en torno al Peñón

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA, Gibraltar, Land Reclamation, the Environment and Brexit

Miguel CHECA MARTÍNEZ, Brexit y Cooperación Judicial Civil Internacional: opciones para Gibraltar

Fernando LOZANO CONTRERAS, España, Gibraltar y el Reino Unido en la negociación del Brexit – ¿Viejos problemas, nuevas soluciones?

Ángel BALLESTEROS BARROS, El Brexit y la Libertad de Establecimiento de Sociedades en la UE: el caso de Gibraltar

Álvaro CHECA RODRÍGUEZ, The Bilateral Tax Treaty System between the United Kingdom and Spain Regarding Gibraltar: another Step in Gibraltar's Quest for De-Listing as a Tax Haven

ÁGORA

Antonio GARCÍA FERRER, Las negociaciones sobre el Brexit y Gibraltar. Perspectiva del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación de España

Fabian PICARDO, Cómo se ve hoy el Gibraltar de mañana

Luis ROMERO BARTUMEUS, El Consulado de España en Gibraltar. Una historia casi desconocida

Antonio PÉREZ GIRÓN, El exilio interior del pueblo de Gibraltar y el origen de la ciudad de San Roque

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ; Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA; Jesús VERDÚ BAEZA, Claves sobre la singularidad de La Línea de la Concepción a la luz del Derecho Internacional y del Derecho Europeo – Informe previo

Peter MONTEGRIFFO, Perspectivas gibraltareñas sobre el Brexit, su desenlace definitiva y los futuros deseables para Gibraltar y el Campo

Joseph GARCÍA, Brexit: Spain and Gibraltar – Welcoming Address

Juan Carlos RUIZ BOIX, El Brexit y Gibraltar, reflexiones desde el Campo de Gibraltar

José Juan FRANCO RODRÍGUEZ; Juan CARMONA DE CÓZAR; Brian REYES, Mesa Redonda – Campo de Gibraltar, cooperación transfronteriza y trabajadores fronterizos tras el Brexit

Juan Antonio YÁÑEZ-BARNUEVO, España, Reino Unido y Gibraltar: las oportunidades del Brexit

RECENSIONES

José BENEROSO SANTOS, Franco en Gibraltar, marzo de 1935. Antecedentes, desarrollo y consecuencias de una conspiración silenciada, por Luis ROMERO BARTUMEUS

Magdalena M. MARTÍN MARTÍNEZ; J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (Coordinadores), El Brexit y Gibraltar. Un reto con oportunidades conjuntas, por Carolina JIMÉNEZ SÁNCHEZ

Luis Ernesto OROZCO TORRES y César VILLEGAS DELGADO (Coordinadores Generales), Europa y España frente al Brexit, Retos y Alternativas, por Casilda RUEDA FERNÁNDEZ