

FACULTAD
DE CIENCIAS
JURÍDICAS



ZIENTZIA
JURIDIKOEN
FAKULTATEA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS / IKASGAIEN AMIERAKO LANA
Doble Grado en Administración y Dirección de Empresas y en Derecho

.....

Brexit:

La salida del Reino Unido de la Unión Europea

The United Kingdom's withdrawal from the European Union

Marcos Ndlovu Solano

DIRECTOR / ZUZENDARIA

Prof. Dra. Dña. Patricia Plaza Ventura

Pamplona / Iruñea

17 de enero de 2018

BREXIT:
LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN
EUROPEA

Agradecimientos:

A David, Pedro y toda mi familia

A mis amigos: Sofía E., Gonzalo C., Saioa E., Pablo L., Javier C., Miguel L., Pablo. H., Alfonso U., Stephan J., Joaquín A., y Pablo G.

Al personal del Consulado General de España en Londres, por la experiencia y el aprendizaje del pasado verano. Especialmente por su ayuda para la realización de este trabajo: a la Ilma. Sra. Dña. Ángeles Moreno Bau, Cónsul Adjunta, que tuvo la amabilidad de concederme una entrevista; D. Juan Duarte Cuadrado, Consejero, responsable de la Ventanilla Brexit de la Embajada de España, con quien senté las bases para este TFG; y D. Luis González González, Canciller, que me facilitó cuanta información necesité, y que fue un fantástico jefe durante mis meses en el Consulado.

A la Universidad Pública de Navarra, la Universidad de Salzburgo y la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, y a los compañeros y profesores que he tenido la suerte de encontrar en las tres.

A mi tutora, Dra. Dña. Patricia Plaza Ventura.

Y a todos aquellos que, con su trabajo e inteligencia, han construido una Europa unida.

ÍNDICE

TÉRMINOS Y ABREVIATURAS	4
INTRODUCCIÓN	7
I. LA SALIDA DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL	8
1. LA RETIRADA VOLUNTARIA: EL PRINCIPIO “REBUS SIC STANTIBUS”	8
2. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS	10
2.1. Retirada	10
2.1.1. El caso de Indonesia	10
2.2. Suspensión	11
2.3. Expulsión	12
2.4. Sucesión de Estados	12
2.4.1. El caso de Yugoslavia	12
2.4.2. El caso de la Unión Soviética	14
2.4.3. El caso de China	15
3. EL CONSEJO DE EUROPA	18
4. LA OTAN	18
5. UNIÓN EUROPEA	19
II. EL ESTATUS DEL REINO UNIDO EN LA UNIÓN EUROPEA	21
1. LA ENTRADA DEL REINO UNIDO EN EL PROYECTO COMUNITARIO	21
1.1. La negociación	21
1.2. El primer referéndum	22
2. LAS EXENCIONES: “OPT-OUT”	24
2.1. Schengen	24
2.1.1. El Acuerdo Schengen	24
2.1.2. El Reino Unido e Irlanda	26
2.2. Unión Económica y Monetaria	28
2.3. Defensa	28
2.4. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea	29
2.5. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia	30
3. INMIGRACIÓN	31
3.1. La regulación migratoria en el Reino Unido	31
3.1.1. Directiva 2004/38	32
3.1.2. Immigration Act 1971	33
4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE GIBRALTAR	34

III. LA NOTIFICACIÓN DE SALIDA DEL REINO UNIDO	35
1. EL REFERÉNDUM	35
1.1. Antecedentes	35
1.1.1. El referéndum de Escocia	36
1.2. La renegociación con la Unión Europea	38
1.2.1. Freno de Emergencia	39
1.2.2. Tarjeta roja	39
1.2.3. Deportación de inmigrantes de la Unión	40
1.2.4. Prestaciones por hijos	40
1.2.5. “Ever closer union”	40
1.2.6. El Reino Unido y la Eurozona	40
1.3. La Ley de Referéndum	41
1.4. La campaña y el Referéndum	42
1.4.1. “Britain Stronger in Europe”	42
1.4.2. Vote Leave	43
1.4.3. El resultado	43
1.5. Reacciones	44
2. GOBIERNO VS. PARLAMENTO	47
2.1. Tribunal Superior de Inglaterra y Gales	47
2.2. Tribunal Supremo	49
3. LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 50	50
3.1. Segundo referéndum en Escocia	51
3.2. Elecciones anticipadas en el Reino Unido	53
3.3. Great Repeal Bill	55
4. LA REACCIÓN EUROPEA	56
IV. LOS RETOS DE LA NEGOCIACIÓN	57
1. PRIMERA FASE DE LA NEGOCIACIÓN	58
1.1. Los derechos de los ciudadanos	58
1.1.1. Británicos en la UE-27	59
1.1.2. Ciudadanos de la UE-27 en el Reino Unido	59
1.1.3. El Acuerdo	60
1.2. Irlanda	61
1.2.1. La solución	61
1.3. Factura	62
2. ESPAÑA Y EL CONFLICTO DE GIBRALTAR	63
2.1. Antecedentes contemporáneos	64
2.2. La descolonización	65
2.3. Posibles soluciones	67
2.4. El papel moderador de la Unión Europea	70
2.5. Falsas analogías	71
3. POSIBLES ESCENARIOS	71
3.1. Salida con acuerdo	71
3.2. Salida sin acuerdo	72
3.3. Prórroga	72
4. REVERSIBILIDAD DEL ARTÍCULO 50 TUE	73
CONCLUSIONES	74
BIBLIOGRAFÍA	75

TÉRMINOS Y ABREVIATURAS

Brexit: es el nombre informal por el que se conoce la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Se trata de un juego de palabras entre “Britain” (Gran Bretaña) y “exit” (salida).

Leave: en inglés “irse/marcharse”. Es el nombre informal por el que se conoce la posición favorable a la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. En la campaña, se organizó en torno a la campaña “Vote Leave”.

Remain: en inglés “quedarse”. Es el nombre informal por el que se conoce la posición favorable a la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea. En la campaña, se organizó en torno a la plataforma “Britain Stronger in Europe”.

Gran Bretaña (Great Britain): la más grande de las Islas Británicas, que alberga las Naciones Constituyentes de Inglaterra, Gales y Escocia, que en 1707 se unieron para formar el Reino de Gran Bretaña. No confundir con *Reino Unido*.

Reino Unido (United Kingdom): el Estado Soberano formado por las anteriores Naciones Constituyentes, además de Irlanda del Norte. Hasta 1922, se le conoció como Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda; desde entonces, es el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

Nación Constituyente (Countries of the United Kingdom): es cada uno de los cuatro países que forman el Reino Unido: Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte. Los tres últimos cuentan con un cierto grado de autonomía, así como con una Asamblea y Gobierno propios.

Devolución (devolution): es la forma de descentralización vigente en el Reino Unido, mediante la cual el Parlamento de Westminster otorga determinadas competencias al Parlamento de Escocia, la Asamblea Nacional de Gales, la Asamblea de Irlanda del Norte y la Asamblea de Londres; así como al Gobierno de Escocia, el Gobierno de Gales, el Ejecutivo de Irlanda del Norte y la Autoridad de Gran Londres. Cabe decir que Inglaterra no cuenta con asamblea ni gobierno propios, sino que es gobernada enteramente por el Parlamento Británico.

Downing Street/Number 10: el número 10 de Downing Street, Londres, es la sede del Gobierno del Reino Unido, y residencia del Primer Lord del Tesoro, posición que desde hace más de un siglo corresponde al Primer Ministro.

Holyrood: hace referencia a la zona de la ciudad de Edimburgo en la que se ubica la sede del Parlamento de Escocia.

Westminster: nombre del Palacio que alberga las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido.

Cámara de los Comunes (House of Commons): es la Cámara baja del Parlamento, y la única electa mediante sufragio universal. Consta de 650 miembros (MPs), cada uno de los cuales es representante de una circunscripción unipersonal, y que ocupan su cargo por una legislatura de 5 años, renovables de forma indefinida.

Cámara de los Lores (House of Lords): es la Cámara alta y no electa, sino designada. Consta en la actualidad de 794 miembros: 26 Lores espirituales, que se corresponden con los Obispos de mayor rango de la Iglesia de Inglaterra; y los restantes Lores temporales, dentro de los cuales existen 92 que ocupan su lugar en la Cámara por derecho nobiliario hereditario, y el resto que lo ocupan de forma vitalicia, mediante un título nobiliario (generalmente una baronía) no hereditario.

Tory: es el nombre por el que, desde el siglo XVII, se conoce en el Reino Unido a los conservadores, actualmente encuadrados en el Partido Conservador y Unionista.

UKIP (United Kingdom Independence Party): partido fundado en 1993 para promover la salida del Reino Unido de la Unión Europea. Su nombre es un juego de palabras entre las siglas y la expresión “you keep” (tú mantienes). Actualmente cuenta con representación en la Cámara de los Lores, el Parlamento Europeo, la Asamblea Nacional de Gales y algunos entes locales.

MP/MPs: siglas de “Member of Parliament” (Miembro del Parlamento). Se designa así a cada uno de los miembros actuales de la Cámara de los Comunes, que añaden las letras “MP” a su nombre; no así a los de la Cámara de los Lores, pese a que éstos también forman parte del Parlamento.

CCEE: Comunidades Europeas: Comunidad Europea del Carbón y del Acero (extinta desde 2002), Comunidad Europea (antigua Comunidad Económica Europea, y que fue sucedida por la Unión Europea), y Euratom.

UE: Unión Europea. Organización internacional de integración y supranacional. El nombre Unión Europea fue acuñado por el Tratado de Maastricht (1993). No adquiere rango de organización internacional hasta el Tratado de Lisboa (2007).

UE-28: hace referencia a los 28 Estados Miembros de la Unión Europea, desde que Croacia accediera el 1 de julio de 2013.

UE-27: hace referencia a los 27 Estados Miembros de la Unión Europea restantes tras la retirada del Reino Unido, así como al bloque comunitario de negociación durante el proceso de salida.

Bruselas: hace referencia al centro de poder (*capital de facto*) de la Unión Europea, al estar situadas en esta ciudad las sedes de la Comisión, el Consejo Europeo, el Consejo de la Unión Europea, y una de las dos sedes del Parlamento Europeo.

Eurozona/Zona Euro: es el conjunto de los 19 Estados Miembros que además han adoptado el euro como moneda oficial. El resto de Estados Miembros (salvo Reino Unido y Dinamarca, están obligados a unirse una vez cumplan los requisitos). Por otra parte, Andorra, Mónaco, San Marino y el Vaticano (los cuales usaban extintas monedas nacionales de España, Francia o Italia) han llegado a un acuerdo con la Unión para usar el euro como moneda de curso legal; Kosovo y Montenegro usan el euro unilateralmente.

Opt-out: las cláusulas de exención (opt out) son mecanismos mediante los cuales un Estado Miembro puede abstenerse de participar en una política concreta de la Unión Europea, sin bloquear la iniciativa a los demás.

EFTA (European Free Trade Association): Asociación Europea de Libre Comercio, bloque comercial creado en 1960, como alternativa a la Comunidad Económica Europea. Muchos de sus integrantes han pasado a formar parte de la UE más tarde, quedando en la actualidad Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte, fundada el 4 de abril de 1949, en el contexto de la Guerra Fría, para garantizar la seguridad colectiva y la defensa mutua de sus miembros (actualmente 29).

ONU: Organización de las Naciones Unidas, fundada el 24 de octubre de 1945, es la mayor organización internacional del mundo. Entre otros, cuenta con una Asamblea General, en la que a cada Estado le corresponde un voto, y un Consejo de Seguridad compuesto por 5 miembros permanentes (con derecho de veto) y 10 miembros no permanentes (sin derecho de veto).

IV Comisión: la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) es una Comisión principal de Naciones Unidas, que tiene como cometido la supervisión de asuntos relacionados con la paz y la descolonización.

Lista de Territorios No Autónomos: es la Lista que la ONU ha elaborado, a la luz del Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas, y que recoge “territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio”, y que por tanto han de ser objeto de descolonización.

INTRODUCCIÓN

No man is an island entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main.

La célebre escritora y clasicista británica Mary Beard, en su discurso de aceptación del Premio Princesa de Asturias, recordó estas palabras con las que John Donne se refería a Europa en pleno siglo XVI. “Mis compatriotas han olvidado su mensaje”, añadió.

Habían pasado escasos meses desde que, el 23 de junio de 2016, el pueblo británico en referéndum decidiera salir de la Unión Europea tras más de cuarenta años de difícil andadura.

Este trabajo pretende examinar los distintos extremos que adquieren relevancia con un hecho sin precedentes, como es la retirada de un Estado Miembro de la Unión Europea. Muchas de estas circunstancias, especialmente en el campo del Derecho, no habían sido analizadas hasta que el Brexit se ha producido, añadiendo incertidumbre – pero también enorme interés– a la situación que se está viviendo.

A tal fin, se examinará la teoría general sobre la salida de un Estado de una organización internacional, y los casos más relevantes que se han vivido en los últimos tiempos; en segundo lugar, se hará una aproximación a las circunstancias y peculiaridades del estatus actual del Reino Unido en la Unión; en tercer lugar, se profundizará en la activación del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, que prevé la salida de un Estado Miembro; por último, se tratarán los principales retos de la negociación que ya ha comenzado.

No se trata con este trabajo de tomar partido por una de las opciones que contendieron en el referéndum, ni hacer una recolección exhaustiva de los argumentos que ambas partes ofrecieron para defender su postura. Al contrario, se intentará contextualizar la (muy compleja) situación del Reino Unido, tanto internamente como en su relación con la Unión Europea, e individualmente con otros Estados Miembros (principalmente, Irlanda y España).

En definitiva, el objetivo principal de este estudio es el análisis de cómo se ha llegado hasta aquí, en qué situación se encuentra el Reino Unido en este crítico momento, y qué posibilidades se abren, todo ello a la luz del Derecho Internacional Público, y particularmente del Derecho de la Unión Europea.

I. LA SALIDA DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

1. LA RETIRADA VOLUNTARIA: EL PRINCIPIO “REBUS SIC STANTIBUS”

En general, se presupone que en el caso de que un Tratado no prevea la retirada unilateral de un Estado, éste, a pesar de gozar de la plena titularidad de su soberanía, no puede por sí solo denunciarlo. Queda a salvo de esta consideración la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus* (latín, “estando así las cosas”)¹. Este principio permitiría la retirada de una Parte Contratante cuando las circunstancias en las que fue firmado el acuerdo hayan cambiado de forma sustancial, haciendo inviable lo pactado. El ejemplo clásico es el de un Tratado sobre una isla, que eventualmente acaba sumergiéndose².

Dicho principio es una excepción a la regla general de *pacta sunt servanda* (“los acuerdos están para cumplirse”), consagrada en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969³.

No todos los autores han coincidido ni en la aceptación ni en la extensión de la cláusula *rebus sic stantibus*. Existen desde aquellos que la han desechado como una negación del principio de cumplimiento de los acuerdos internacionales, hasta quienes han defendido que esta cláusula era parte del *jus cogens*, y que por tanto los Estados no podían derogarla. El Relator Especial de la ILC (Comisión de Derecho Internacional), Sir Humphrey Waldock⁴, defendió que los Estados debían tener en cuenta los posibles imprevistos a la hora de firmar tratados, para evitar en la medida de lo posible la aplicación de la cláusula *rebus sic stantibus*⁵.

¹ KELSEN, H. (2000). *The Law of the United Nations: A critical analysis of its fundamental problems*. Clark: Lawbook Exchange.

² SHAW, M. (2016). *International Law and Municipal Law*. Encyclopædia Britannica.

³ Organización de las Naciones Unidas. Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969:
“*Pacta sunt servanda*”. *Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*.

⁴ Sir Claud Humphrey Meredith Waldock, CMG, OBE, QC (Colombo, 1904-La Haya, 1981). Miembro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos 1966-1974; Miembro de la Corte Internacional de Justicia 1973-1981. Presidente de la Corte Internacional de Justicia 1979-1981.

⁵ ILC Summary Record ‘697th Meeting’ (11 June 1963) UN Doc A/CN.4/SR.697, 157.

Finalmente, se decidió incluir la regla en la Convención de Viena, considerándola a partir de entonces como una obligación contractual entre las Partes, como un principio del derecho consuetudinario⁶.

Hay varios aspectos de suma importancia en la puesta en funcionamiento de la cláusula⁷.

En primer lugar, un cambio fundamental de circunstancias. REUTER (1989)⁸ señala que el cambio tiene que ser de naturaleza tanto cualitativa como cuantitativa. En cuanto al elemento cualitativo, el cambio ha de afectar a los hechos que llevaron a ambas Partes a dar su consentimiento para someterse por el Tratado, como requiere el art. 62.1.a de la Convención. El elemento cuantitativo está recogido en el segundo apartado del mismo artículo, y dispone que el cambio ha de ser tan extensivo que altere las condiciones del tratado y su razón de ser. Como antes se ha dicho, ejemplos de ello serían un río que repentinamente se seca o un puerto que se sedimenta⁹.

En segundo lugar, la imprevisibilidad. Se ha aceptado en general que este cambio ha de ser no sólo imprevisto sino imprevisible, aunque el Relator Especial Sir Gerald Fitzmaurice decidió proponer una redacción al artículo claramente subjetiva, ya que se habla de circunstancias “que no hubieran sido previstas”, no circunstancias “que no hubieran podido ser previstas”. Además, los elementos que sufran el cambio han de ser parte fundamental del Acuerdo internacional. Esto supone que el aspecto que ha sufrido un cambio cuantitativa y cualitativamente imprevisible, ha de ser también un aspecto que hizo que las Partes se decidieran a obligarse por el Tratado.

En tercer lugar, una radical transformación de obligaciones, en el sentido de que el cambio afecte a los efectos del Tratado que aún han de producirse. La ILC quiso dejar claro que el artículo 62 CVDT no es aplicable a los Tratados ya totalmente ejecutados.

⁶ WALDRON, J. (2005). F.W. Guest Memorial Lecture: August 22nd, 2005: The Half-Life of Treaties: Waitangi, Rebus Sic Stantibus, *Otago Law Review*, 161, 168.

⁷ ÁRNADÓTTIR, S. (2016). Termination of Maritime Boundaries Due to a Fundamental Change of Circumstances. *Utrecht Journal of International and European Law*, 32, 94–111.

⁸ REUTER, P. (1989). *Introduction to the Law of Treaties*. Londres y Nueva York: Pinter Publishers.

⁹ MCNAIR, Lord A.D., 1st Baron McNair, CBE, KC, FBA. (1986). *The Law of Treaties*. Oxford: Clarendon.

2. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2.1. Retirada

La Carta de Naciones Unidas premeditadamente no prevé procedimiento para que un Estado deje de forma voluntaria la Organización. Los redactores tenían muy presente la experiencia de la Sociedad de Naciones (1920-1946), cuyo fracaso radicó en parte en la constante retirada de Estados Miembros para evitar cumplir sanciones u obligaciones que la Sociedad imponía.

La amenaza de salida suponía un arma política que constantemente se utilizó e incluso materializó con la salida de las Fuerzas del Eje (Japón, el 27 de marzo de 1933; Alemania, el 19 de septiembre de 1933; Italia, el 11 de diciembre de 1937).

2.1.1. *El caso de Indonesia*

Indonesia fue admitida a la Organización de Naciones Unidas el 28 de septiembre de 1950¹⁰, como miembro número 60, un año después de conseguir su independencia de los Países Bajos y tras la perceptiva recomendación del Consejo de Seguridad¹¹.

En 1965, Malasia fue elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad. En el contexto del conflicto indonesio-malayo¹², Indonesia decidió abandonar la ONU. Su Presidente, Sukarno, fundó entonces la CONEFO (Conference of New Emerging Forces) como estructura alternativa a las Naciones Unidas. De ella formaban parte también Vietnam del Norte, China y Corea del Norte, con la URSS, Cuba, Yugoslavia, la República Árabe Unida y la OLP como observadores.

Esta situación duró hasta que el General Suharto depuso a Sukarno, y el 28 de septiembre de 1966 Indonesia reanudó su participación en la Asamblea General.

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 491 (V) de la Asamblea General “Admisión de la República de Indonesia como Miembro de las Naciones Unidas”, A/RES/491(V), de 28 de septiembre de 1950, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/491\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/491(V))

¹¹ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 86 (1950) del Consejo de Seguridad “Admisión de Nuevos Miembros en las Naciones Unidas: Indonesia”, S/RES/86(1950), de 26 de septiembre de 1950, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/86\(1950\)](https://undocs.org/es/S/RES/86(1950))

¹² El conflicto indonesio-malayo fue una guerra no declarada que surgió al oponerse Indonesia a la creación de Malasia, como unión de la Federación Malaya, Singapur y Borneo en septiembre de 1963.

2.2. Suspensión

De acuerdo con el artículo 5 de la Carta de Naciones Unidas, existe la posibilidad de suspender en sus derechos a cualquier Estado Miembro. Será el Consejo de Seguridad quien recomiende a la Asamblea la toma de esta decisión, y por tanto dicho paso está supeditado a que ningún Miembro Permanente del Consejo ejerza su derecho de veto. El levantamiento de estas medidas es facultad exclusiva del Consejo de Seguridad.

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad podrá ser suspendido por la Asamblea General, a recomendación del Consejo de Seguridad, del ejercicio de los derechos y privilegios inherentes a su calidad de Miembro. El ejercicio de tales derechos y privilegios podrá ser restituido por el Consejo de Seguridad.

Artículo 5 de la Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945

Sólo una vez se ha considerado seriamente esta opción. En la década de los 70, Sudáfrica¹³, uno de los Estados Fundadores de la Organización, mantenía un régimen de apartheid. Además, se negaba a desalojar el Mandato del África del Sudoeste (actual Namibia) que le había sido encomendado tras la Primera Guerra Mundial. La ONU ya había dado por terminado el Mandato en 1966¹⁴, y el Tribunal Internacional de Justicia en 1971 dictaminó que Sudáfrica debía retirarse de Namibia (la Asamblea General adoptó este nombre en 1968)¹⁵ de inmediato. Las Naciones Unidas confirieron el estatus de Observador al SWAPO¹⁶ en 1976. La Asamblea General recomendó al Consejo de Seguridad en 1974 tratar el tema de Sudáfrica¹⁷; un mes después, en el Consejo, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido vetaron cualquier sanción¹⁸.

¹³ SUTTNER, R. (1984). Has South Africa Been Illegally Excluded from the United Nations General Assembly? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 17, 279–301.

¹⁴ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General “Cuestión del África Sudoccidental”, A/RES/2145(XXI), de 27 de octubre de 1966, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2145\(XXI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2145(XXI))

¹⁵ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2372 (XXII) de la Asamblea General “Cuestión del África Sudoccidental”, A/RES/2372(XXII), de 12 de junio de 1968, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2372\(XXII\)](https://undocs.org/es/A/RES/2372(XXII))

¹⁶ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 31/152 de la Asamblea General “Condición de observadora para la South West Africa People’s Organization”, A/RES/31/152, de 20 de diciembre de 1976, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/31/152>

¹⁷ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 3207 (XXIX) de la Asamblea General “Relaciones entre las Naciones Unidas y Sudáfrica”, A/RES/3207(XXIX), de 30 de septiembre de 1974, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/3207\(XXIX\)](https://undocs.org/es/A/RES/3207(XXIX))

¹⁸ Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad, parte II, capítulo VIII, “Relación entre las Naciones Unidas y Sudáfrica”, disponible en http://www.un.org/en/sc/repertoire/72-74/72-74_08.pdf

2.3. Expulsión

Asimismo, existe la posibilidad de expulsar de la Organización a un Estado Miembro, mediante el mismo mecanismo anteriormente descrito. Este extremo sólo se dio en el caso de la antigua Yugoslavia, que se explicará a continuación, aunque Israel más recientemente solicitó la expulsión de Irán tras las palabras de su Presidente llamando a “borrar del mapa” al Estado Judío¹⁹.

Todo Miembro de las Naciones Unidas que haya violado repetidamente los Principios contenidos en esta Carta podrá ser expulsado de la Organización por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad.

Artículo 6 de la Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945

2.4. Sucesión de Estados

Al margen de los supuestos ya señalados, caso aparte es el que se ha dado cuando la representación de un Estado ha pasado a ser ocupada por otro. Este fenómeno se conoce como sucesión de Estados.

A este respecto, cabe distinguir dos supuestos: primeramente, el caso en el que un Estado se ha disuelto como tal, surgiendo en su lugar –con o sin controversia– otro u otros, llamados a sucederle; y, en segundo lugar, el caso en que un Estado es sustituido por otro que lo reemplaza en su anterior personalidad jurídica internacional.

2.4.1. El caso de Yugoslavia

El primer planteamiento se dio, por ejemplo, en los años posteriores a la disolución de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia, que había sido uno de los Estados Fundadores de la ONU el 24 de octubre de 1945. Después de que Croacia, Bosnia y Herzegovina, Macedonia y Eslovenia se escindieran²⁰, sólo quedó como remanente la República Federativa de Yugoslavia (a partir de 2003 con el nombre de Serbia y Montenegro), constituida el 28 de abril de 1992. Ésta última pretendió suceder en su personalidad jurídica a la antigua Yugoslavia comunista, pero dicha pretensión fue rechazada tanto por la Comisión Badinter (Opinión nº1 y Opinión nº10 del Comité de

¹⁹ Israel urges UN to exclude Iran (*BBC News*, 27 de octubre de 2005), disponible en http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4382594.stm

²⁰ Bosnia y Herzegovina, Croacia y Eslovenia fueron admitidas en las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992; en el caso de Macedonia, ocurrió el 8 de abril 1993, con el nombre de “Antigua República Yugoslava de Macedonia”, debido al contencioso con Grecia, pendiente hasta día de hoy, que no acepta ninguna denominación que pueda causar confusión con la región griega de Macedonia.

Arbitraje a preguntas de Lord Carrington)²¹, como por las otras Repúblicas escindidas. El Consejo de Seguridad, ya el 30 de mayo de 1992 adoptó la Resolución 757, que decía que “la reivindicación de la República de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de asumir automáticamente el lugar de la antigua RFSY como Miembro de las Naciones Unidas no ha tenido aceptación general”²².

El Consejo de Seguridad, el 19 de septiembre del mismo año, adoptó una Resolución en la que se establece claramente que “(...) la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) no puede asumir automáticamente el lugar de la antigua RFSY en las Naciones Unidas; y, por lo tanto, recomienda que la Asamblea General decida que la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) debería solicitar su admisión como Miembro de las Naciones Unidas y no participará en los trabajos de la Asamblea General”²³.

Acto seguido, la Asamblea General, mediante Resolución 47/1²⁴, decidió la expulsión de la República Federativa de Yugoslavia. No obstante, los representantes de dicho Estado se negaron a abandonar la Organización y de facto permanecieron en ella hasta que, una vez depuesto el Presidente Slobodan Milošević, se formalizó la petición de entrada en la ONU, que obtuvo el aval del Consejo de Seguridad²⁵ y fue posteriormente aceptada por la Asamblea General²⁶.

El 4 de febrero de 2003, se abandonó el nombre oficial por el de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro. Más tarde, a consecuencia del referéndum de secesión celebrado el 21 de mayo de 2006, Montenegro declaró legalmente su independencia de la Unión el 3 de junio del mismo año. Ese día, el Presidente de Serbia, de acuerdo con lo previsto en el artículo 60 de la Constitución²⁷, dirigió una carta al Secretario General de las

²¹ PELLET, A. (1992). The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law*, 3, 178–185.

²² Organización de las Naciones Unidas. Resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad “Bosnia y Herzegovina”, S/RES/757(1992), de 30 de mayo de 1992, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/757(1992))

²³ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 777 (1992) del Consejo de Seguridad “República Federativa de Yugoslavia”, S/RES/777(1992), de 19 de septiembre de 1992, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/777\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/777(1992))

²⁴ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 47/1 de la Asamblea General “Recomendación del Consejo de Seguridad de 19 de septiembre de 1992”, A/RES/47/1, de 22 de septiembre de 1992, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/47/1>

²⁵ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1326 (2000) del Consejo de Seguridad “Sobre la admisión de la República Federativa de Yugoslavia como Miembro de las Naciones Unidas”, S/RES/1326(2000), de 31 de octubre de 2000, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/1326\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1326(2000))

²⁶ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 55/12 de la Asamblea General “Admisión de la República Federativa de Yugoslavia como Miembro de las Naciones Unidas”, A/RES/55/12, de 1 de noviembre de 2000, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/55/12>

²⁷ Unión Estatal de Serbia y Montenegro. Artículo 60 de la Carta Constitucional:

(...) *En caso de que el Estado de Montenegro salga de la unión estatal de Serbia y Montenegro, los documentos internacionales que se refieren a la República Federal de Yugoslavia, especialmente la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se referirán en su totalidad al Estado de Serbia, como sucesor.* (...)

Naciones Unidas en la que indicaba que el puesto de Serbia y Montenegro en la ONU sería a partir de entonces ocupado por Serbia. Montenegro, tras la perceptiva recomendación del Consejo de Seguridad²⁸, entró en la Organización como Miembro de pleno derecho el 28 de junio de 2006²⁹.

2.4.2. *El caso de la Unión Soviética*

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) se disolvió oficialmente el 26 de diciembre de 1991; previamente, se habían escindido las 15 Repúblicas constituyentes³⁰. Una de ellas, la antigua República Socialista Federativa Soviética de Rusia, se declaró como continuadora de la personalidad jurídica de la URSS, teniendo en cuenta que representaba el 77% del antiguo territorio de la Unión y el 51% de la población de la misma. La circunstancia no era baladí teniendo en cuenta que la URSS no sólo era un Miembro fundador de la ONU, sino que contaba desde el inicio, y de acuerdo con el artículo 23.1 de la Carta de las Naciones Unidas, con un asiento permanente en el Consejo de Seguridad³¹.

El resto de Repúblicas accedieron a la ONU entre el 17 de septiembre de 1991 y el 31 de julio de 1992, salvo en el caso de Ucrania y Bielorrusia, que fueron Estados Fundadores de la Organización pese al hecho de que no eran Estados soberanos el 24 de octubre de 1945. Esto se dio como resultado de las negociaciones de la Conferencia de Yalta (4 al 11 de febrero de 1945), en la que se aceptó que cinco naciones aún no independientes (Ucrania, Bielorrusia, Filipinas, India y Nueva Zelanda) entraran a formar parte de Naciones Unidas.

En el Protocolo Alma-Ata³² se decidió que Rusia heredaría la representación internacional de la antigua URSS, incluido su asiento en el Consejo de Seguridad,

²⁸ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1691 (2006) del Consejo de Seguridad “Admisión de Nuevos Miembros”, S/RES/1691(2006), de 22 de junio de 2006, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/1691\(2006\)](https://undocs.org/es/S/RES/1691(2006))

²⁹ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 60/264 de la Asamblea General “Admisión de la República de Montenegro como Miembro de las Naciones Unidas”, A/RES/60/264, de 28 de junio de 2006, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/60/264>

³⁰ Lituania: 11 de marzo de 1990; Armenia: 23 de agosto de 1990; Georgia: 9 de abril de 1991; Estonia: 20 de agosto de 1991; Letonia: 21 de agosto de 1991; Ucrania: 24 de agosto de 1991; Bielorrusia: 25 de agosto de 1991; Moldavia: 27 de agosto de 1991; Azerbaiyán: 30 de agosto de 1991; Kirguistán: 31 de agosto de 1991; Uzbekistán: 1 de septiembre de 1991; Tayikistán: 9 de septiembre de 1991; Turkmenistán: 27 de octubre de 1991; Rusia: 12 de diciembre de 1991; Kazajistán: 16 de diciembre de 1991.

³¹ Organización de las Naciones Unidas. Artículo 23.1 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945:

El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.

³² El 21 de diciembre de 1991, en Alma-Ata (Kazajistán), se firma el Protocolo que sentaría las bases de la Comunidad de Estados Independientes, formada por diez de las quince antiguas Repúblicas soviéticas.

extremo que fue apoyado por todas las antiguas Repúblicas soviéticas³³. Todas las representaciones diplomáticas y embajadores de la URSS (como por ejemplo el Embajador ante la ONU, Yuli Vorontsov) pasaron a serlo de Rusia.

El día de Nochebuena de 1991, el Presidente de la Federación Rusa, Boris Yeltsin, dirigió una carta al Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar³⁴, en la que explicaba que Rusia se subrogaba en la posición de la antigua Unión Soviética y pedía que la denominación del Estado cambiara a todos los efectos. El Secretario General hizo circular por todas las representaciones estatales la carta, sin que ningún Estado Miembro planteara objeción alguna, por lo que el 31 de enero de 1991 el mismo Presidente Yeltsin tomó el asiento ruso en el Consejo de Seguridad.

En el caso de las Repúblicas Bálticas (Estonia, Letonia y Lituania), el proceso fue diferente. Para lograr su independencia y establecerse como Estados independientes, procedieron a la denuncia del Pacto Ribbentrop-Molotov, mediante el cual la Alemania Nazi y la Unión Soviética se habían repartido Europa en 1940³⁵. De esta manera, dichos Estados pudieron recuperar su personalidad jurídica anterior a la invasión germano-soviética y simplemente pidieron el reingreso en diversas Organizaciones establecidas mediante Tratados existentes antes de 1940, o solicitaron su ingreso en Tratados de nueva creación.

2.4.3. *El caso de China*

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, la República de China se alzó victoriosa junto con los Aliados, siendo una de las potencias fundadoras de las Naciones Unidas y uno de los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad.

No obstante, apenas unos meses tras el fin de la contienda, estalló la Guerra Civil China (1945-1949) entre los partidarios del Kuomintang de Chiang Kai-shek y los del

³³ BÜHLER, K.G. (2001). *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*. La Haya: Kluwer Law International.

³⁴ Carta del Presidente Yeltsin al Secretario General de Naciones Unidas, entregada por el Representante Permanente de la Unión Soviética:

(...) *The membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including the Security Council and all other organs and organizations of the United Nations system, is being continued by the Russian Federation (RSFSR) with the support of the countries of the Commonwealth of Independent States. In this connection, I request that the name 'Russian Federation' should be used in the United Nations in place of the name 'the Union of Soviet Socialist Republics'. The Russian Federation maintains full responsibility for all the rights and obligations of the USSR under the Charter of the United Nations, including the financial obligations. I request that you consider this letter as confirmation of the credentials to represent the Russian Federation in United Nations organs for all the persons currently holding the credentials of representatives of the USSR to the United Nations. (...)*

³⁵ Artículo I del Protocolo Adicional Secreto al Tratado de no agresión entre Alemania y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (Pacto Ribbentrop-Molotov):

Si en algunas regiones pertenecientes a los Países Bálticos (en Finlandia, Estonia, Letonia o Lituania) tuviera lugar cualquier reestructuración territorial o política, la frontera norte de Lituania se convertiría en el límite de la esfera de intereses entre Alemania y la U.R.S.S. Igualmente, ambos países reconocen los intereses de Lituania respecto a Vilna y su Región.

Partido Comunista Chino de Mao Tse-tung. El resultado de la guerra fue una victoria de los comunistas con el apoyo de la Unión Soviética, mientras que los nacionalistas, apoyados por los Estados Unidos, se retiraron a la Isla de Taiwán donde trataron de perpetuar la República de China. En la China continental se estableció a partir de ese momento la República Popular China, cuya existencia continúa hasta nuestros días.

A partir de entonces, y en el contexto de la Guerra Fría, surgió una controversia en torno a la representación de China en los Organismos internacionales, y concretamente en las Naciones Unidas. Estados Unidos, y la mayoría de Estados que en aquel momento formaban parte de la ONU seguían reconociendo como encarnación legítima de China al gobierno de Taiwán, mientras que la URSS y el bloque comunista apoyaban la política de “una sola China” de Mao.

En los años 60, Albania comenzó a elevar anualmente una petición de países prosoviéticos para sustituir a la China nacionalista por la China popular. La proposición reclamaba “restaurar a la República Popular de China todos sus derechos y expulsar inmediatamente a los representantes de Chiang Kai-shek”. Es entonces cuando la Asamblea General aprueba una Resolución que establece que, en los términos del artículo 18.2 de la Carta de Naciones Unidas³⁶, tal decisión requiere una mayoría de dos tercios de la Asamblea para ser aprobada³⁷. Año tras año, los Estados Unidos lograban tumbar la propuesta albana, pero con la progresiva incorporación de nuevos miembros en las décadas de los 60 y 70 (período de la “Gran Descolonización”), la tendencia política cambió hacia simpatías más soviéticas, y la mayoría occidental fue tornándose más exigua.

Varios países fueron entonces reconociendo a la República Popular China, y retiraron su representación diplomática de Taipei³⁸.

³⁶ Organización de las Naciones Unidas. Artículo 18.2 de la Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945:

Las decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los miembros del Consejo Económico y Social, la elección de los miembros del Consejo de Administración Fiduciaria de conformidad con el inciso c, párrafo 1, del Artículo 86, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, la expulsión de Miembros, las cuestiones relativas al funcionamiento del régimen de administración fiduciaria y las cuestiones presupuestarias.

³⁷ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1668 (XVI) de la Asamblea General “Representación de China en las Naciones Unidas”, A/RES/1668(XVI), de 15 de diciembre de 1961, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/1668\(XVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/1668(XVI))

³⁸ Suiza fue el primer País en reconocer la RPC, el 17 de junio de 1950, seguido otros como Suecia (9 de mayo de 1950), Dinamarca (11 de mayo de 1950), Finlandia (28 de octubre de 1950), Liechtenstein (14 de septiembre de 1950), Noruega (5 de octubre de 1954), Francia (27 de enero de 1964), Canadá (13 de octubre de 1970), o Italia (6 de noviembre de 1970). El Reino Unido hizo un intento de establecer relaciones diplomáticas con la China comunista el 6 de enero de 1950, al tiempo que cortaba relaciones con Taiwán, que fue rechazado por parte de la RPC.

El debate que siguió a la Resolución 1668 gravitó sobre dos ejes: primero, la enmienda a la propuesta de Albania planteada por Estados Unidos, y que proponía que “dos Chinas” estuvieran representadas al mismo tiempo en las Naciones Unidas, permitiendo la entrada a la China comunista mientras la República de China continuaba ocupando el asiento que le pertenecía desde los primeros días de la Organización; segundo, el procedimiento a seguir de acuerdo con la Carta, en el caso de que se aceptara la propuesta del bloque comunista.

El Reino Unido y la URSS defendieron que no se trataba de la expulsión de un miembro, sino de un mero tema de credenciales. Este aspecto era de suma importancia, porque suponía sortear el Consejo de Seguridad, y confiar toda la capacidad decisoria a la Asamblea General, donde no cabe veto alguno.

El 25 de octubre de 1971, después de rechazar las enmiendas estadounidenses que pretendían que la República de China pudiera conservar su asiento, la Asamblea General votó la Resolución 2758 (Fig. 1) en los términos que Albania venía defendiendo desde hacía una década³⁹. Los representantes de Taiwán quedaron expulsados, y el 23 de noviembre de 1973 la República Popular China tomó el asiento del Consejo de Seguridad por primera vez.

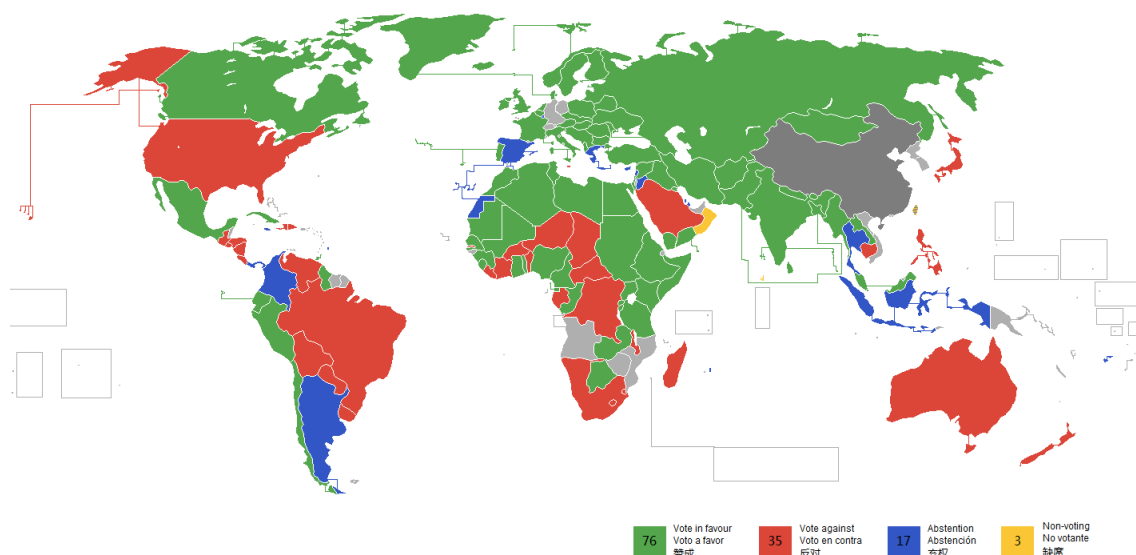


Fig. 1: Distribución de voto en la Asamblea General sobre la Resolución 2758 (XXVI).

³⁹ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2758 (XXVI) de la Asamblea General “Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas”, A/RES/2758(XXVI), de 25 de octubre de 1971, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2758(XXVI))

3. EL CONSEJO DE EUROPA

El Consejo de Europa, constituido en 1949 por el Tratado de Londres, prevé en el artículo 7 de dicho Tratado la retirada de un Estado Miembro cuando éste lo notifique, con el solo requisito de que satisfaga sus obligaciones financieras.

Asimismo, existe la posibilidad de que la Organización expulse a un miembro que incumpla gravemente sus obligaciones en materia de derechos humanos y democracia.

Este extremo sólo se ha producido una vez, consecuencia del golpe de Estado en Grecia el 21 de abril de 1967 que instauró la Dictadura de los Coroneles. Así, en enero de 1968, la Asamblea Consultiva (ahora denominada Asamblea Parlamentaria) del Consejo de Europa decidió proponer al Comité de Ministros la suspensión o expulsión de Grecia de la Organización en una fecha no posterior a primavera de 1969, si para entonces no se había restablecido la democracia parlamentaria⁴⁰. Finalmente, fue Grecia quien notificó la retirada del Consejo de Europa el 12 de diciembre de 1969, haciéndose ésta efectiva el 31 de diciembre de 1970⁴¹.

4. LA OTAN

En el contexto del fin de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, el Tratado del Atlántico Norte crea una estructura de defensa colectiva. Los signatarios iniciales fueron doce, ampliándose la membresía hasta la cifra actual de veintinueve.

El Tratado prevé la retirada unilateral de una de las Partes (no así la expulsión ni la suspensión), con el único requisito de que esta decisión no podrá ser adoptada hasta pasados veinte años desde la entrada en vigor del Tratado.

Se ha especulado con la sanción y/o expulsión a determinados miembros, cuando éstos han adoptado posiciones contrarias a los valores fundacionales de la Alianza. Este es el caso de la Turquía de Recep Tayyip Erdoğan, la cual se ha visto envuelta en una gran controversia tras la represión que ha seguido al intento fallido de golpe de Estado del 15 de julio de 2016, y el acercamiento del país a las posiciones geoestratégicas de

⁴⁰ Consejo de Europa. Resolución 361 (1968), de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa, “La situación en Grecia”, de 31 de enero de 1968, disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=15776&lang=EN>

⁴¹ Consejo de Europa. Resolución (70) 34, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, “Consecuencias legales y financieras de la retirada de Grecia del Consejo de Europa”, de 27 de noviembre de 1970, disponible en <https://rm.coe.int/16804bc2a7>

Rusia⁴². Lo cierto es que estos intentos no se llevaron a término, ni existe en principio mecanismo por el cual se pudiera expulsar a Turquía de la Organización.

La única ocasión en la que se ha producido una ruptura en el seno de la OTAN fue con motivo de la retirada de Francia. El General de Gaulle⁴³, entonces Presidente de la República, protestó el 17 de septiembre de 1958 por la excesiva complicidad y bicefalia entre EEUU y el Reino Unido, ya que en su opinión, Francia debía formar parte de una dirección tripartita de la Alianza. Ante la negativa del General Eisenhower⁴⁴, Presidente de EEUU, y de Harold Macmillan⁴⁵, Primer Ministro británico, Francia decidió emprender una política de defensa unilateral, para evitar ser arrastrada a una guerra OTAN-Pacto de Varsovia si Alemania Oriental invadía Alemania Occidental.

Esto culminó en 1966, cuando todos los mandos franceses se retiraron del Comando Integrado de la OTAN, y todos los efectivos de la Organización en territorio francés fueron invitados a marcharse. La situación duró hasta que en 2009, el Presidente Sarkozy⁴⁶ reintegró a Francia en el mando de la Alianza, coincidiendo con el 60º aniversario de la firma del Tratado.

5. UNIÓN EUROPEA

El Tratado de la Unión Europea prevé en su artículo 50 la posibilidad de que los Estados se retiren de la Unión, siempre de acuerdo a lo que las normas internas de dicho Estado prevean. El procedimiento del artículo en cuestión supone una vía concreta, o *lex specialis* frente a la *lex generalis* de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁴⁷.

⁴² Erdogan's purge may give NATO no choice but to expel Turkey from the Alliance (Con Coughlin, *The Telegraph*, 19 de julio de 2016), disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/19/erdogans-purge-may-give-nato-no-choice-but-to-expel-turkey-from/>

⁴³ Général de Brigade Charles André Joseph Marie de Gaulle (Lille, 1890-Colombey-les-Deux-Églises, 1970). Presidente del Gobierno Provisional de la República 1944-1946; Primer Ministro y Ministro de Defensa 1958-1959; Presidente de la República 1959-1969.

⁴⁴ General of the Army Dwight David "Ike" Eisenhower (Denison, 1890-Washington D.C., 1969). Jefe del Estado Mayor del Ejército 1945-1948. Comandante Supremo Aliado en Europa 1951-1952. Presidente de los Estados Unidos 1953-1961.

⁴⁵ The Rt. Hon. Lord Maurice Harold Macmillan, 1st Earl of Stockton, OM, PC, FRS (Londres 1894-East Sussex 1986). Miembro de la Cámara de los Comunes 1924-1929 y 1931-1964; Ministro de Defensa 1954-1955; Ministro de Hacienda 1955-1957; Líder del Partido Conservador 1957-1963; Primer Ministro 1957-1963.

⁴⁶ Nicolas Paul Stéphane Sarközy de Nagy-Bocsa (París, 28 de enero de 1955). Miembro de la Asamblea Nacional 1988-2002; Ministro del Interior 2002-2004 y 2005-2007; Presidente de la República 2007-2012.

⁴⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). Brexit y Gibraltar: La soberanía compartida como posible solución de la controversia. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 11-37.

Este mecanismo no sólo no había sido utilizado hasta el momento, sino que su propio redactor, el ex Primer Ministro italiano Giuliano Amato⁴⁸, confesó que el precepto había sido incluido como “válvula de seguridad” pero no con intención de que jamás fuera utilizado⁴⁹. Es más, afirmó que la inclusión del artículo 50 fue precisamente un intento de calmar a los británicos.

El procedimiento de salida descrito en el artículo consta de varias fases:

En primer lugar, el Estado Miembro toma la decisión de salir de la UE, de acuerdo con lo que estipulen sus normas constitucionales respecto de Tratados Internacionales.

En segundo lugar, dicho Estado notifica al Consejo Europeo su deseo de retirarse; desde ese preciso instante, comienza a contar un plazo de un máximo de dos años (prorrogables por unanimidad del Consejo Europeo) tras los cuales el Estado estará definitivamente fuera de la Unión.

En tercer lugar, el Consejo, de acuerdo con el art. 218.3 del TFUE nombra un equipo negociador, que tendrá el cometido de llegar a un acuerdo de salida con el Estado en cuestión. Dicho acuerdo será aprobado por el Parlamento Europeo y por el Consejo. Al no ser una propuesta de la Comisión o del Alto Representante, el artículo 238.3 TFE determina que la mayoría cualificada requerida será de un 72% de los Estados restantes que a su vez representen al 65% de la población total de los mismos.

Por último, el Estado sale de la Unión cuando el citado acuerdo entre en vigor, o si pasados los dos años no se ha llegado a ningún acuerdo.

El Estado Miembro saliente está excluido de las decisiones del Consejo Europeo y del Consejo que afecten a su proceso de salida. Esta exclusión no se aplica a los Europarlamentarios de dicho Estado. No se requiere ningún tipo de ratificación del resto de Estados Miembros, como sí ocurre con el procedimiento de adhesión.

Cabe señalar que los Tratados no prevén ni la reversibilidad del procedimiento una vez iniciado a instancia del Estado que desea salir, ni un procedimiento de adhesión futura especial para quien haya en el pasado formado parte de la Unión. En este sentido, el último apartado del art. 50 TUE establece que el Estado que salga deberá reingresar en la forma ordinaria prevista en el artículo 49.

⁴⁸ Giuliano Amato, OMRI (Turín, 1938). Viceprimer Ministro 1987-1988; Primer Ministro 1992-1993 y 2000-2001; Miembro del Tribunal Constitucional 2013-.

⁴⁹ Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author (Christopher Hooton y Jon Stone, *The Independent*, 26 de julio de 2016), disponible en <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-britain-theresa-may-article-50-not-supposed-meant-to-be-used-trigger-giuliano-a7156656.html>

II. EL ESTATUS DEL REINO UNIDO EN LA UNIÓN EUROPEA

1. LA ENTRADA DEL REINO UNIDO EN EL PROYECTO COMUNITARIO

1.1. La negociación

El Reino Unido no fue signatario de ninguno de los tres Tratados que crearon las Comunidades Europeas: el Tratado de París, que en 1951 creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); y los Tratados de Roma, que en 1957 establecieron la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom). Al contrario, junto con Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza, fundó en 1960 la Asociación Europea del Libre Cambio (ETFA), como alternativa a las Comunidades Europeas.

Más adelante, y en vista del éxito del proyecto comunitario, el Reino Unido apostó por solicitar la adhesión en 1961, junto con Irlanda y Dinamarca (a causa de su dependencia de la economía británica), a quienes siguió Noruega en 1962. No obstante, la entrada británica fue vetada por Francia, aduciendo el Presidente de Gaulle que tanto la economía británica como la tradicional hostilidad del Reino Unido hacia el Continente, hacían peligrosa la incorporación. La misma suerte corrió una segunda solicitud cursada en 1967.

Una vez De Gaulle hubo dejado la Presidencia, el Reino Unido lo intentó en 1969 por tercera vez, esta vez satisfactoriamente. Tras las pertinentes negociaciones, el Tratado de Adhesión que incluía a Reino Unido, Irlanda, Dinamarca y Noruega, fue firmado por los cuatro Estados y por el Presidente de la Comisión, Franco Maria Malfatti⁵⁰, el 22 de enero de 1972 en Bruselas. Con esto, tres importantes miembros de la EFTA pasaban a formar parte del bloque comunitario⁵¹.

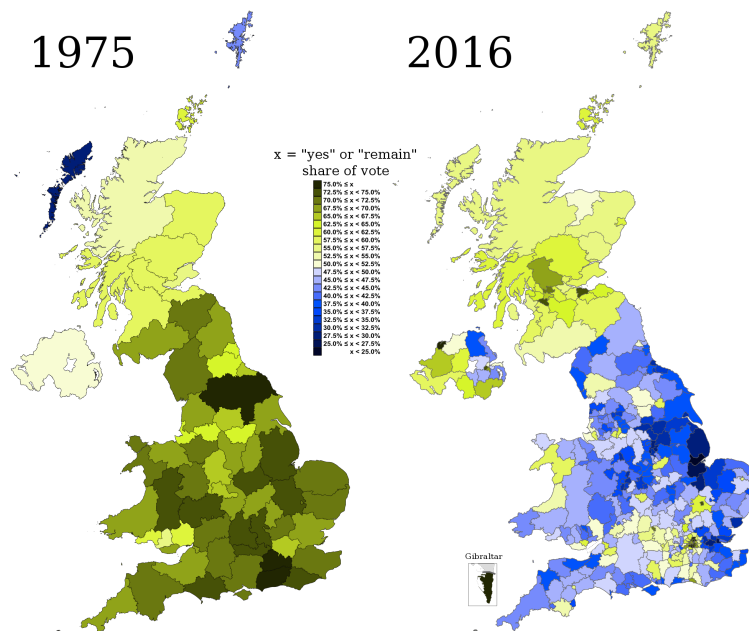
⁵⁰ Franco Maria Malfatti (Roma, 1927-Roma 1991). Ministro de Educación 1973-1978; Ministro de Asuntos Exteriores 1979-1980; Presidente de la Comisión Europea 1970-1972.

⁵¹ Tras el abandono del Reino Unido y Dinamarca (Noruega finalmente no lo hizo) en 1973, de Portugal en 1986, y de Austria, Suecia y Finlandia en 1995, en todos los casos para adherirse a la Comunidad/Unión Europea, sólo quedan en la EFTA Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

El Parlamento Británico aprobó la Ley de las Comunidades Europeas (European Communities Act 1972), que legislaba la incorporación británica y la adopción de todo el Derecho comunitario, así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Supuso uno de los cambios constitucionales más profundos de la historia del Reino Unido, y afectó no solo al Parlamento de Westminster, sino también a todas las competencias transferidas a las Asambleas regionales. Finalmente, el 1 de enero de 1973 entró en vigor el Tratado de Adhesión, sin Noruega, que había rechazado la entrada en referéndum por un escaso margen⁵².

1.2. El primer referéndum

En el Reino Unido se convocaron elecciones para el 28 de febrero de 1974, a las que el Partido Laborista concurrió comprometiéndose a una renegociación con las Comunidades Europeas, y posteriormente un referéndum sobre las nuevas condiciones. Las elecciones, por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial, arrojaron un resultado en el que ningún partido tenía mayoría absoluta. El laborista Harold Wilson⁵³ apenas pudo formar gobierno, y convocó elecciones en octubre, para las cuales su partido directamente prometió un referéndum sobre la salida o permanencia en las Comunidades.



Harold Wilson ganó esta vez por mayoría absoluta (aunque por la mínima), y el Parlamento Británico aprobó la Ley de Referéndum⁵⁴, que serviría de base para la convocatoria de la consulta que, pese a ser consultiva, iba a ser tomada como vinculante por el Gobierno. Se trataba del primer referéndum nacional de la historia del Reino Unido (y el único hasta el referéndum de 2011 sobre el sistema electoral⁵⁵), y rompía con el tradicional principio británico de que los referéndums socavan la soberanía parlamentaria.

La campaña por la permanencia estuvo secundada por el Partido Laborista en el Gobierno, por los liberal-demócratas y recibió el rotundo apoyo del Partido Conservador de Margaret Thatcher⁵⁶, en aquel momento líder de la oposición⁵⁷ (Fig. 3). El “No” fue defendido por el ala izquierda de los laboristas, los unionistas irlandeses, y los nacionalistas escoceses y galeses.

El 5 de junio de 1975 los británicos decidieron por 67,23% frente a un 32,77% (con una participación del 64,62%) permanecer en las CCEE (Fig. 2).



Fig. 3: La líder conservadora de la oposición, Margaret Thatcher, haciendo campaña a favor de la permanencia en las Comunidades Europeas, en 1975, con un célebre jersey estampado con las banderas de los nueve Estados Miembros.

⁵⁴ Reino Unido. Referendum Act, 1975, de 8 de mayo de 1975, c. 33. Disponible en <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/d9110d33-9f41-4fe7-b6f8-7d517b1efb60>

⁵⁵ Reino Unido. Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, de 16 de febrero de 2011, c. 1. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/enacted>

⁵⁶ The Rt. Hon. Lady Margaret Hilda Thatcher, Baroness Thatcher, LG, OM, PC, FRS, FRIC (Grantham, 1925-Londres, 2013). Miembro de la Cámara de los Comunes 1959-1992; Líder del Partido Conservador 1975-1990; Líder de la Oposición 1975-1979; Primera Ministra 1979-1990; Miembro de la Cámara de los Lores 1992-2013.

⁵⁷ Del Discurso de Margaret Thatcher al Conservative Group for Europe, el 16 de abril de 1975 en St Ermin's, Westminster:
The choice is clear. We can play a role in developing Europe, or we can turn our backs. By turning our backs we would forfeit our right to influence what happens. But what happens will inevitably affect us.

2. LAS EXENCIONES: “OPT-OUT”

Determinados países de la Unión Europea (UE) cuentan con lo que se conoce como exenciones (“opt-outs”), que son una manera de garantizar que, cuando un país no desee sumarse a los demás en un ámbito particular de la política de la UE, pueda quedarse al margen e impedir un bloqueo general⁵⁸.

Estos son algunos ejemplos de Estados Miembros que cuentan con exenciones:

- Acuerdo Schengen: Irlanda y Reino Unido.
- Unión Económica y Monetaria: Dinamarca y Reino Unido.
- Defensa: Dinamarca.
- Carta de los Derechos Fundamentales de la UE: Polonia y Reino Unido.
- Espacio de libertad, seguridad y justicia: Dinamarca, Irlanda y Reino Unido (los dos últimos países pueden optar por participar en determinadas iniciativas si lo desean).

2.1. Schengen

2.1.1. *El Acuerdo Schengen*

El 14 de junio de 1985, cinco de los diez Estados que entonces formaban parte de las Comunidades (Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Alemania Occidental) firmaron un Acuerdo en la ciudad luxemburguesa de Schengen, en el punto en que confluyen los territorios de Luxemburgo, Francia y Alemania (en aquel entonces, RFA)⁵⁹. Suponía la eliminación gradual de fronteras y aduanas entre los cinco países (previamente habían sido suprimidas las fronteras del Benelux), y dicho Acuerdo se tomaba fuera del ordenamiento comunitario, en cuyo ámbito no existía consenso en torno a fronteras comunes.

⁵⁸ Opting out (cláusula de excepción). Glosario de las síntesis, disponible en http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=es

⁵⁹ El Espacio Schengen, disponible en https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_es.pdf

A lo largo de la década siguiente, la iniciativa cobra impulso, firmándose el 19 de junio de 1990 el Convenio Schengen, que entraría en vigor el 26 de marzo de 1995. Para entonces, estaban ya incluidos en el Espacio de libre circulación España⁶⁰ y Portugal⁶¹, que habían firmado el Convenio el 25 de junio de 1991. Se llegó pues a la conclusión de que correspondía agregar el Convenio a la estructura comunitaria.

Con todas las incorporaciones que se fueron produciendo⁶² (Fig. 4), el 2 de octubre de 1997 se firma el Tratado de Ámsterdam⁶³, que entró en vigor el 1 de mayo de 1999, y mediante el cual el acervo Schengen queda integrado en el Derecho comunitario.

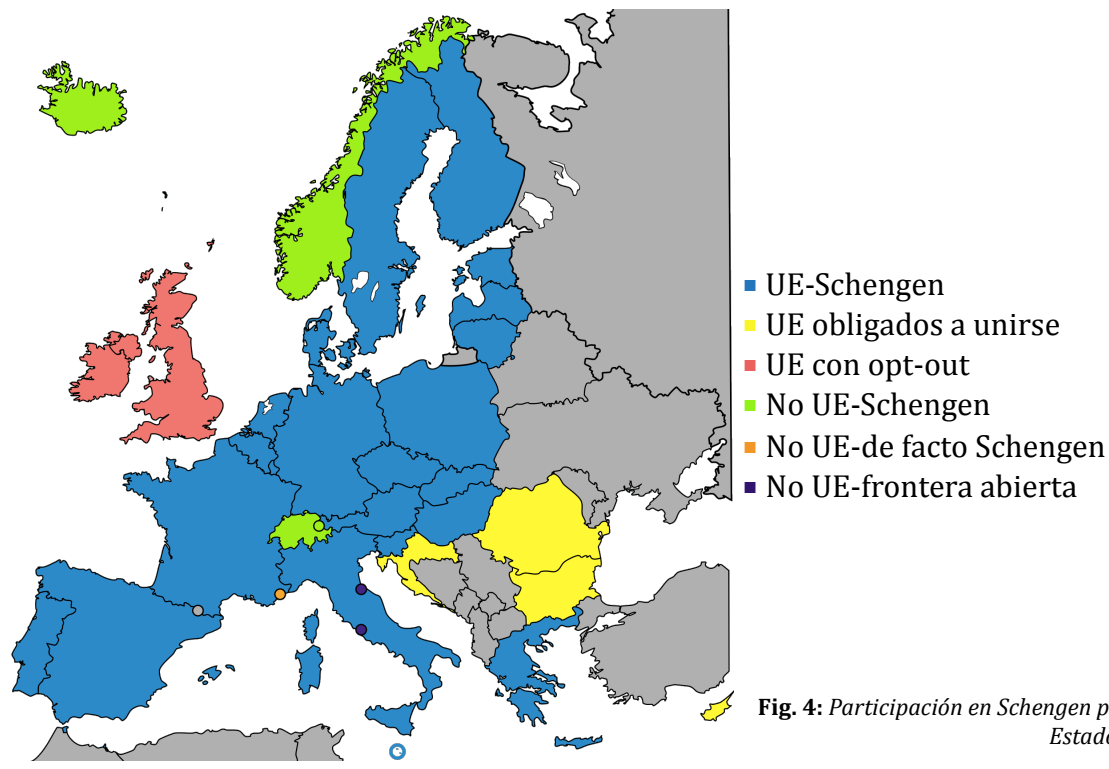


Fig. 4: Participación en Schengen por Estados.

⁶⁰ Unión Europea. Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 239 de 22/09/2000 pp. 0069-0075, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2804%29>

⁶¹ Unión Europea. Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión de la República Portuguesa al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 239 de 22/09/2000 pp. 0076-0082, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1510096190195&uri=CELEX:42000A0922\(05\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1510096190195&uri=CELEX:42000A0922(05))

⁶² Italia, el 27 de noviembre de 1990; España y Portugal, el 25 de junio de 1991; Grecia, el 6 de noviembre de 1992; Austria, el 28 de abril de 1995; y Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996. Posteriormente, la República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia se sumaron el 21 de diciembre de 2007. Bulgaria, Chipre, Rumanía y Croacia, aún no son miembros de pleno derecho del Espacio de Schengen: los controles fronterizos entre estos países y el Espacio de Schengen se mantendrán hasta que el Consejo de la UE determine que se cumplen las condiciones para suprimirlos. Otros terceros países, no miembros de la Unión Europea, han firmado con la UE acuerdos de adhesión al Acuerdo de Schengen: Noruega e Islandia, el 19 de diciembre de 1996; Suiza, el 26 de octubre de 2004; y Liechtenstein, el 28 de febrero de 2008.

⁶³ Unión Europea. Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº C 340 de 10/11/1997, pp. 0001-0144. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>

2.1.2. El Reino Unido e Irlanda

Los únicos Estados Miembros que decidieron no unirse al nuevo Espacio de libre circulación fueron el Reino Unido y la República de Irlanda. La razón hunde sus raíces en la propia historia de las Islas Británicas, y su separación a principios del siglo XX.

En 1922, el Estado Libre Irlandés se escindió de lo que hasta entonces había sido el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda, constituyéndose en Dominio británico dentro de la Mancomunidad de Naciones (Commonwealth). Seis de los treinta y dos condados irlandeses decidieron no unirse al nuevo Estado y seguir en lo que actualmente se conoce como Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (Fig. 5, Fig. 6).

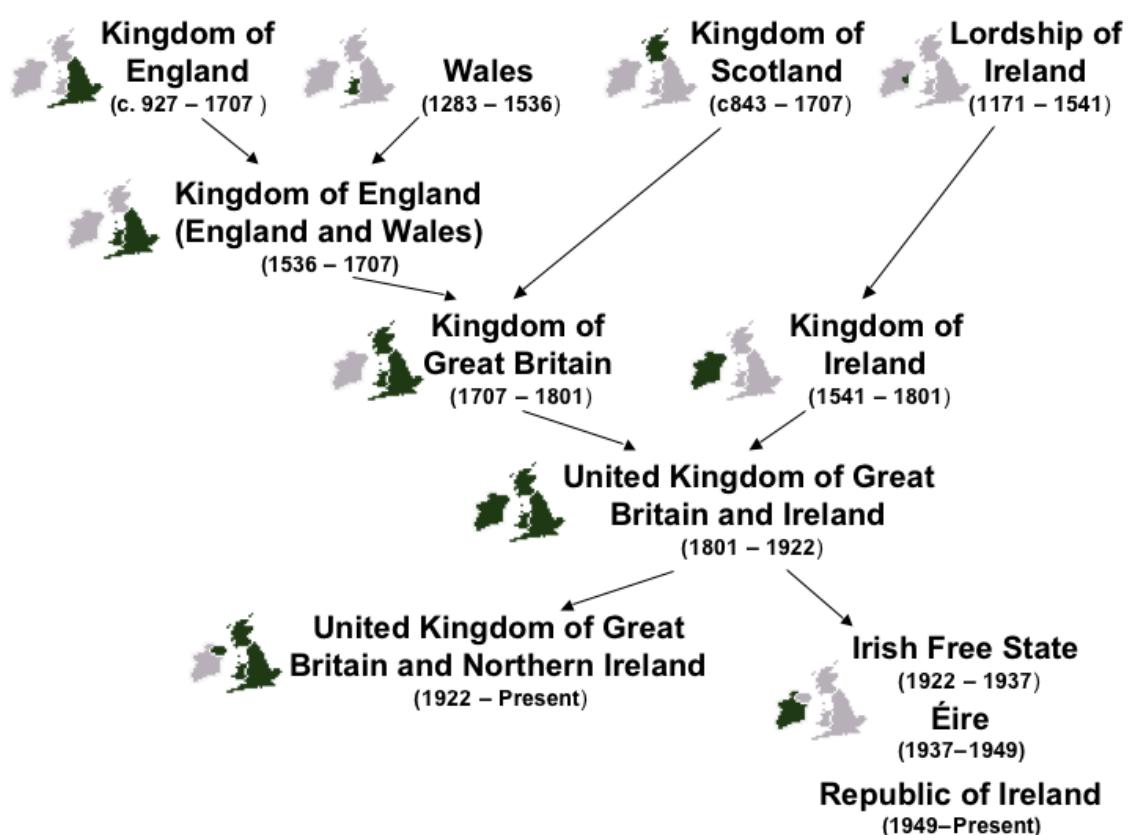


Fig. 5: Proceso histórico de formación de las actuales Islas Británicas.

Hasta aquel momento, como es natural, no había existido frontera alguna entre ambos territorios. Se planteó pues la cuestión de la circulación de ciudadanos, pactándose en febrero de 1923 un mantenimiento del *statu quo* mediante la creación de la Common Travel Area (CTA). Se trata de una zona de libre tránsito entre la Isla de Gran Bretaña, la Isla de Irlanda, y las Dependencias de la Corona (Jersey, Guernsey y la Isla de Man, que no pertenecen a la Unión Europea).

Esta libertad de circulación se vio interrumpida en 1939 con el comienzo de la II Guerra Mundial, cuando se restringió el tráfico entre ambas islas (incluso entre Irlanda

del Norte y el resto del Reino Unido). La situación se normalizó de nuevo en 1952 (tres años antes se había proclamado la República), y se ha mantenido desde entonces, aunque con discrepancias⁶⁴ desde 1962⁶⁵ hasta 1999⁶⁶. Así las cosas, al plantearse la posibilidad de sumarse al proyecto de Schengen, estaba claro para ambas partes que la decisión de una arrastraría a la otra. En este caso, fue el Reino Unido quien tomó la decisión, y comprometió con ella a Irlanda.

La razón que el Reino Unido dio fue que, tratándose de un territorio insular, los controles aeroportuarios y fronterizos eran los más eficaces. Si el Reino Unido se uniera a Schengen, debería introducir mecanismos de control como documentos de identidad, permisos de residencia, o registros policiales⁶⁷. Hay que tener en cuenta que en la sociedad británica está profundamente arraigado el sentimiento de que la obligación de estar identificado (como por ejemplo ocurre en España a partir de los 14 años⁶⁸), es un atentado contra la libertad individual⁶⁹. Ha habido intentos infructuosos de implementar carnets de identidad; el último de ellos en 2006⁷⁰, siendo desmantelado⁷¹ en 2010⁷².

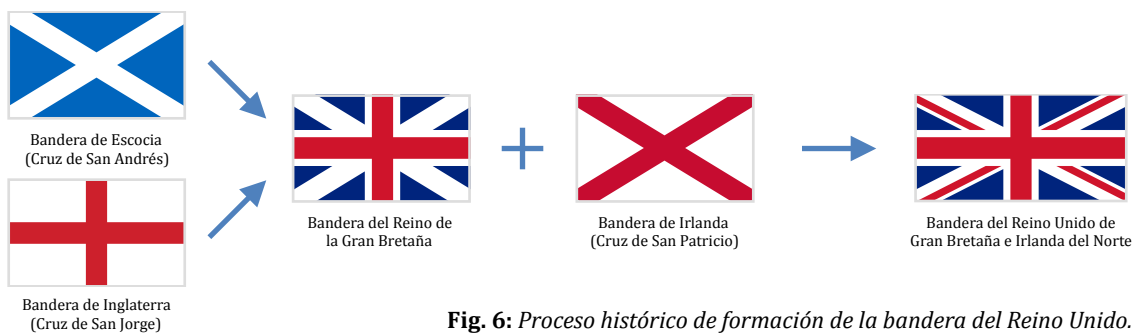


Fig. 6: Proceso histórico de formación de la bandera del Reino Unido.

⁶⁴ La Commonwealth Immigrants Act 1962 del Parlamento Británico, sancionada el 18 de abril de 1962, fue contestada con la Aliens Order 1962 del Ministro de Justicia irlandés, que limitaba la libertad de circulación únicamente a los británicos nacidos en el Reino Unido. Esto excluía a los británicos que hubieran adquirido la nacionalidad por descendencia, o a ciudadanos de las colonias.

⁶⁵ Irlanda. Statutory Instrument no. 112/1962 – Aliens (Amendment) Order, 1962. *Iris Oifigiúil*, de 29 de junio de 1962, disponible en <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1962/si/112/made/en/print>

⁶⁶ Irlanda. Statutory Instrument no. 97/1999 – Aliens (Exemption) Order, 1999. *Iris Oifigiúil*, de 20 de abril de 1999, disponible en <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/si/97/made/en/print>

⁶⁷ Sesión de la Cámara de los Comunes de 12 de diciembre de 1996. Palabras del Secretario de Estado Principal de Su Majestad para Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, The Rt. Hon. Sir Malcolm Rifkind KCMG, QC. Hansard (the Official Report), disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199697/cmhansrd/vo961212/debtext/61212-13.htm>

⁶⁸ España. Artículo 9.1 de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección de la Seguridad Ciudadana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

⁶⁹ ID cards - RIP (*The Telegraph*, 21 de diciembre de 2010), disponible en <http://www.telegraph.co.uk/comment/telegraph-view/8217976/ID-cards-RIP.html>

⁷⁰ Reino Unido. Identity Cards Act 2006, de 30 de marzo de 2006, c. 15. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/15/contents/enacted>

⁷¹ Reino Unido. Identity Documents Act 2010, de 21 de diciembre de 2010, c. 40. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/40/contents>

⁷² Identity cards and new Passport service suppliers (2013). Home Office, Her Majesty's Government. Disponible en <https://www.gov.uk/guidance/identity-cards-and-new-identity-and-passport-service-suppliers>

2.2. Unión Económica y Monetaria

Durante la negociación del Tratado de Maastricht (1992), el Reino Unido decidió no participar en la creación de la Unión Económica y Monetaria, cuya tercera fase debía desembocar en la creación del euro como moneda única⁷³. Asimismo, tras el referéndum de junio de 1992 en Dinamarca, que llevó a no ratificar el Tratado, el Consejo Europeo (Acuerdo de Edimburgo) acordó una serie de opt-outs, tras lo cual el Tratado se aprobó en un segundo referéndum en 1993.

De este modo, los nuevos Estados que acceden a la Unión Europea tienen la obligación de adoptar el euro tan pronto como cumplan los criterios de convergencia; no así Dinamarca y el Reino Unido, que pueden mantener respectivamente la corona danesa y la libra esterlina (*Fig. 7*).

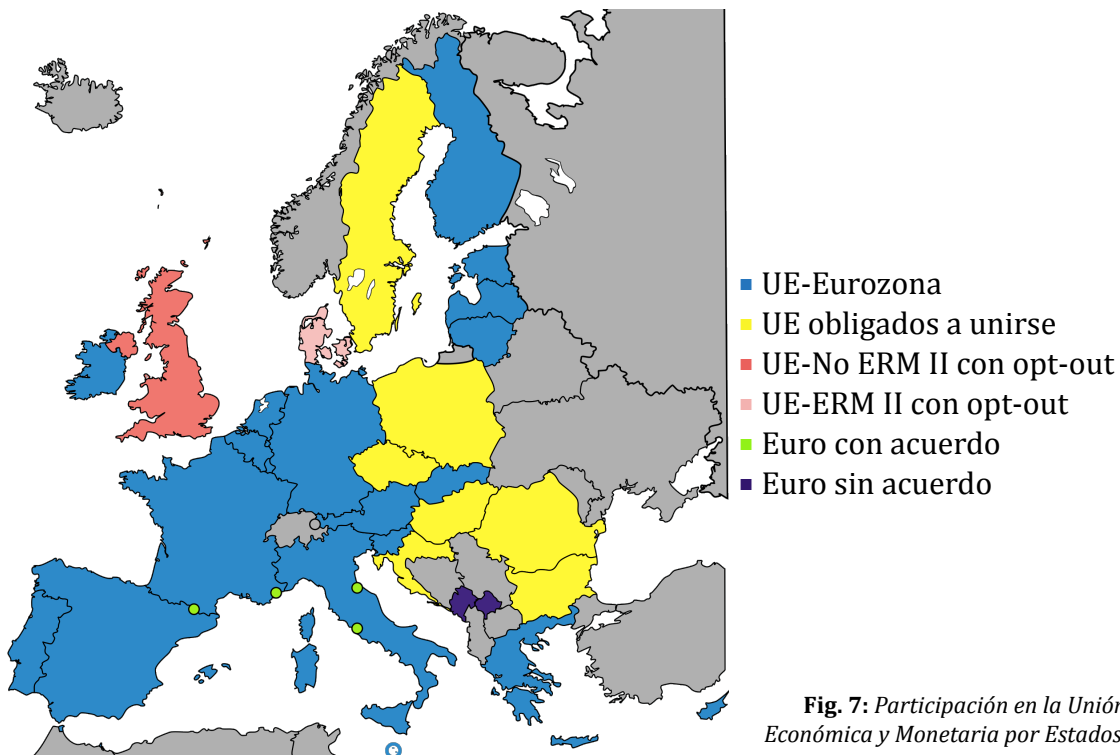


Fig. 7: Participación en la Unión Económica y Monetaria por Estados.

2.3. Defensa

El mismo Acuerdo de Edimburgo del Consejo Europeo permitió a Dinamarca no participar en la Unión Europea Occidental. Años más tarde, el Tratado de Ámsterdam (1997) incluyó un protocolo que recogía el opt-out danés de la Política Común de Seguridad y Defensa (parte de la PESC).

⁷³ Sesión de la Cámara de los Lores de 12 de marzo de 1998. Palabras de The Rt. Hon. Lady Shirley Vivian Theresa Brittany Williams, Baroness Williams of Cosby, CH, PC. Hansard (the Official Report), disponible en <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980312/text/80312-21.htm>

2.4. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

La Carta fue inicialmente aprobada por el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea el 7 de diciembre del año 2000, y fue revisada y proclamada de nuevo el 12 de diciembre de 2007, la víspera de la firma del Tratado de Lisboa. Con la firma y posterior entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales pasó a formar parte del marco jurídico de la Unión, siendo a partir de entonces jurídicamente vinculante.

El Reino Unido y Polonia decidieron establecer un opt-out respecto de este punto: en el caso de Polonia, porque se temía que la Carta afectara a temas como el aborto o el matrimonio entre personas del mismo sexo, pese a que el texto nada decía al respecto; en el caso del Reino Unido, las reticencias venían motivadas por derechos sindicales y de huelga⁷⁴ (Fig. 8).

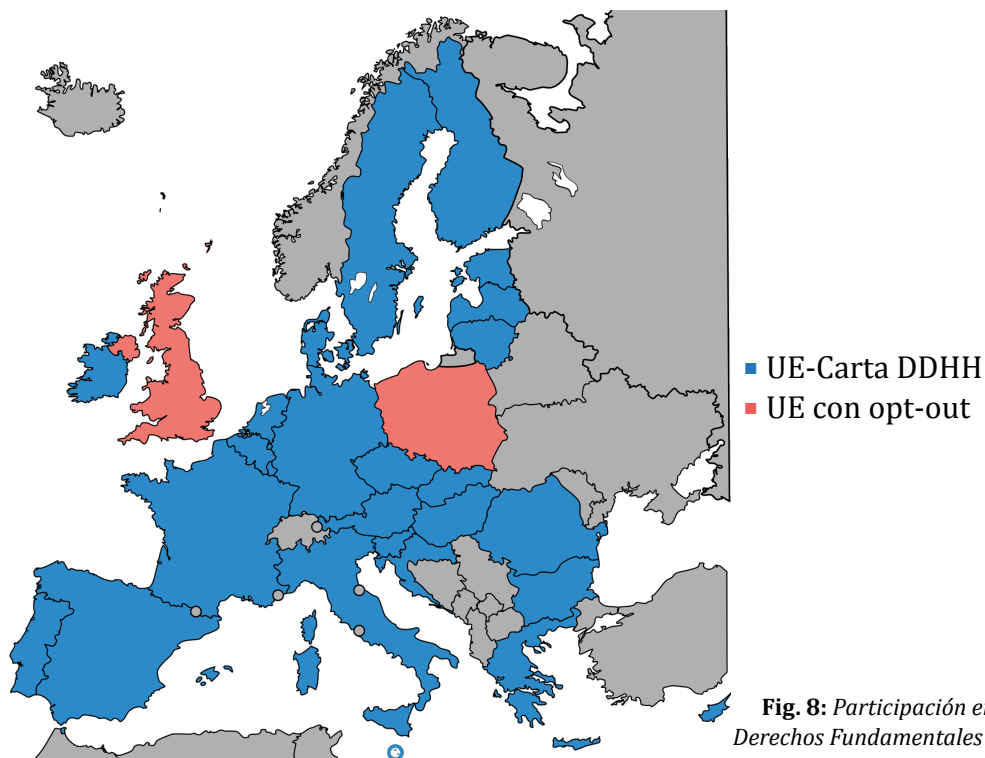


Fig. 8: Participación en la Carta de Derechos Fundamentales por Estados.

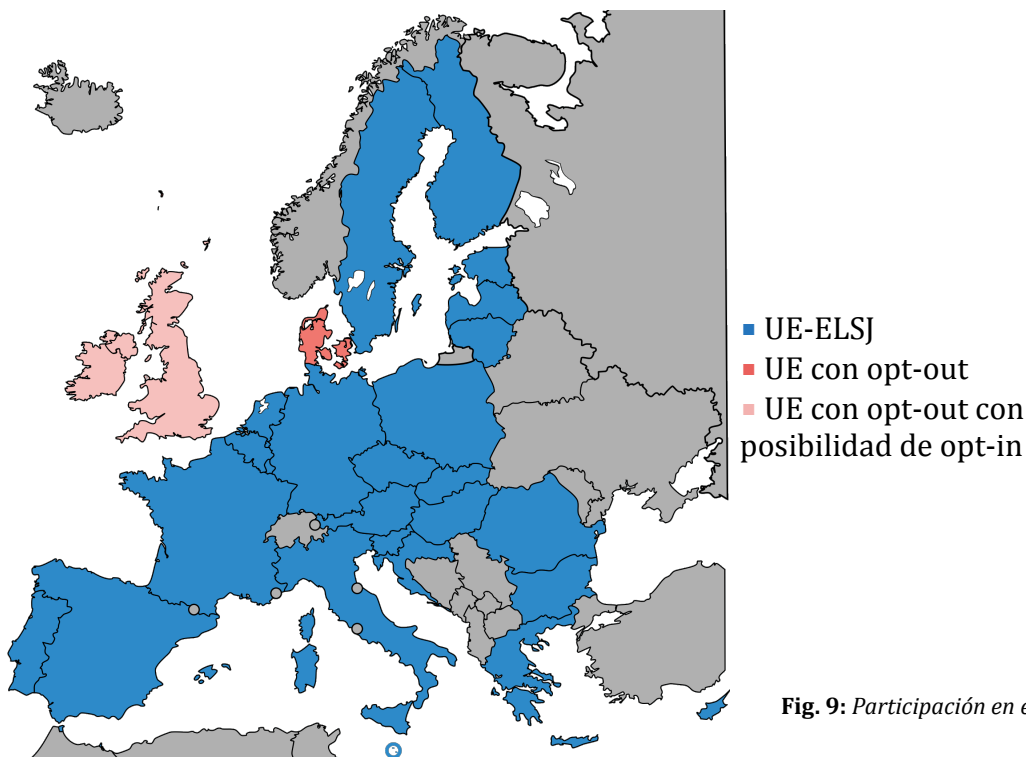
⁷⁴ BLANKE, H.J., MANGIAMELI, S., y ADRIAANSE, P. (2012). *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Berlín: Springer.

2.5. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Anteriormente al Tratado de Ámsterdam, el tercer pilar de la Unión se correspondía con la cooperación en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior (JAI)⁷⁵. Con dicho Tratado, el pilar pasa a llamarse Cooperación Policial y Judicial (CPJ); y, ya en 2009, el Tratado de Lisboa acaba con la estructura de pilares, y a su vez establece el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

El Reino Unido e Irlanda, desde el principio, tienen un régimen de opt-out flexible que les permite participar (opt-in) en aquellas políticas que sean de su interés.

En el caso de Dinamarca, se trata de un régimen más estricto de opt-out, sin posibilidad de elegir en qué casos sumarse a políticas de libertad, seguridad y justicia (Fig. 9). Durante las negociaciones del Tratado de Lisboa, se ofreció a Dinamarca la posibilidad de pasar al régimen flexible del Reino Unido y de Irlanda, pero el pueblo danés en referéndum de 3 de diciembre de 2015, rechazó la propuesta.



⁷⁵ NOVAK, P. (2017). *Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf

3. INMIGRACIÓN

Según estimaciones, en la actualidad hay unos 3 millones de ciudadanos de la Unión Europea residiendo en el Reino Unido, y unos 1,3 millones de británicos residentes en el resto de la Unión.

El Estado Miembro que mayor número de inmigrantes aporta es Polonia, con un millón de personas establecidas en el Reino Unido. España se encuentra en el octavo lugar, con cerca de doscientos mil ciudadanos. A la inversa, España es el país que mayor número de británicos acoge, con trescientos diez mil, incluso por encima de Irlanda⁷⁶.

3.1. La regulación migratoria en el Reino Unido

Uno de los asuntos más polémicos de la discusión que desde hace tiempo ha existido en el Reino Unido sobre la permanencia en la UE es el flujo migratorio desde el resto de países de la Unión.

Los partidarios de la permanencia (*remainers*) han argumentado que la mayor parte de la inmigración europea es altamente cualificada y se integra con facilidad en la sociedad británica⁷⁷. Además, de abandonar la UE, la presión migratoria se trasladaría de Calais (Francia) a Dover (Reino Unido)⁷⁸. Por el contrario, los detractores (*brexeters*) defienden que con la salida podrán escoger “cuántos y quiénes” son los que vienen⁷⁹. Este argumento se suma al de una potencial disminución de la criminalidad protagonizada por inmigrantes, y a una mayor disponibilidad de empleo para los británicos en puestos que los extranjeros dejarían libres.

En cualquier caso, uno de los asuntos que más consenso ha recabado es la percibida discriminación que existe entre los derechos de los allegados de los ciudadanos británicos y los derechos de aquellos de los comunitarios residentes en el Reino Unido.

⁷⁶ Reality Check: How many EU nationals live in the UK? (*BBC News*, 8 de julio de 2016). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584>

⁷⁷ Leave or Remain in the EU? The arguments for and against Brexit (Ben Riley-Smith, *The Telegraph*, 20 de junio de 2016). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/leave-or-remain-in-the-eu-the-arguments-for-and-against-brexit/>

⁷⁸ MANGAS MARTÍN, A. (2016). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano. Disponible en <http://eprints.ucm.es/38626/1/2016%20DT9--Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf>

⁷⁹ After Brexit, immigration will be lower – and Britain will have to accept that the immigrants who come are the ones we chose (Sunder Katwala, *The Telegraph*, 1 de diciembre de 2016). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/01/brexit-immigration-will-lower-britain-will-have-accept-immigrants/>

3.1.1. Directiva 2004/38

En este sentido, cabe recordar que a nivel europeo existe la Directiva 2004/38, que sin duda es una norma de enorme trascendencia, puesto que da cobertura jurídica a una de las cuatro libertades de la Unión, que son la libertad de circulación de mercancías, de servicios, de capitales, y en el caso de la Directiva 2004/38, de personas. Cada Estado ha traspuesto debidamente la regulación europea⁸⁰, de modo que la norma forma parte del Derecho interno de los Estados.

Un aspecto crucial de la Directiva es que, según el artículo 3, la misma se aplica a los ciudadanos de un Estado Miembro cuando se desplacen a otro Estado de la Unión Europea⁸¹. Esto quiere decir que mientras permanecen en su Estado de origen, se les aplica la Ley de Inmigración estatal correspondiente.

En el Reino Unido pues, el estatus de los ciudadanos europeos residentes en dicho territorio se rige por la citada Directiva, mientras que los ciudadanos británicos están sujetos a la Immigration Act 1971. Esto ha generado descontento en la opinión pública británica al constatarse que la normativa doméstica era mucho más estricta que la comunitaria, especialmente en el régimen de residencia de parientes y allegados.

Así, un ciudadano de la Unión que se establezca en el Reino Unido, tiene derecho a establecerse allá con su familia, entendida por tal (art. 2.2)⁸²: su cónyuge o pareja de hecho, sus hijos y padres a su cargo (tanto del ciudadano como de su cónyuge o pareja de hecho). Todo ello independientemente de la nacionalidad de todas estas personas. Este derecho puede extenderse a todos los demás familiares que estén al cargo del ciudadano comunitario o de su cónyuge o pareja.

⁸⁰ Traspuesta en España mediante Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE núm. 51, de 28 de febrero), Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE núm. 164, de 10 de julio), y Orden de 7 de febrero de 1997 por la que se regula la tarjeta de extranjero (BOE núm. 40, de 15 de febrero). En el Reino Unido mediante Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, modificada por Statutory Instrument 2009/1117 y por Statutory Instrument 2011/1247.

⁸¹ Unión Europea. Artículo 3 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 158 de 30/04/2004 pp. 0070-0123. “Beneficiarios”:

1. *La presente Directiva se aplicará a cualquier ciudadano de la Unión que se traslade a, o resida en, un Estado miembro distinto del Estado del que tenga la nacionalidad, así como a los miembros de su familia, tal como se definen en el punto 2 del artículo 2, que le acompañen o se reúnan con él.*

⁸² Unión Europea. Artículo 2 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 158 de 30/04/2004 pp. 0070-0123. “Definiciones”:

2) “Miembro de la familia”:

- a) el cónyuge;
- b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida;
- c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b); d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b).

El único requisito es que tanto el ciudadano europeo como sus allegados no comunitarios cumplan las disposiciones del artículo 7 y siguientes de la Directiva, para garantizar que no se convierten en una carga económica para el Estado de acogida si la estancia es de más de 3 meses. Hasta los 3 meses, no existe condición alguna. Una vez se ha residido en este régimen por un plazo de 5 años, la residencia deviene permanente y desaparece la obligación de cumplir los requisitos del ya citado artículo 7. Dicha residencia permanente sólo se perderá por ausencia continuada de más de dos años consecutivos del Estado de acogida⁸³.

3.1.2. *Immigration Act 1971*

Por el contrario, si se trata de un británico que desea llevar a vivir con él a su familia extracomunitaria, los requisitos se vuelven más exigentes. En este caso, el derecho a un visado familiar para más de seis meses se limita a cónyuges o parejas, padres dependientes, o hijos menores. Dicho visado tiene un coste de entre mil y dos mil libras, y su concesión no es automática.

Además, se añaden condiciones notablemente más estrictas: un conocimiento básico del idioma inglés y, sobre todo, un nivel económico mínimo; en concreto, se han de demostrar unos ingresos de al menos 18.600 libras/año, que aumentan en unas tres mil por cada hijo al cargo⁸⁴. Dichas condiciones han sido motivo de litigio en los tribunales, siendo avaladas por la Corte Suprema en febrero de 2017⁸⁵.

Es por tanto evidente que la libertad de circulación y establecimiento de los allegados extracomunitarios de ciudadanos británicos está en clara desventaja respecto de aquella de la que gozan los allegados de ciudadanos europeos residentes en el Reino Unido. Este agravio comparativo ha sido motivo de descontento, y ha justificado en parte los argumentos de quienes han abogado por la salida de la Unión Europea.

⁸³ Unión Europea. Artículo 16 de la Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; “Norma general para los ciudadanos de la Unión y los miembros de su familia”:

1. *Los ciudadanos de la Unión que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años en el Estado miembro de acogida tendrán un derecho de residencia permanente en éste. Dicho derecho no estará sujeto a las condiciones previstas en el Capítulo III.*

2. *El apartado 1 será asimismo aplicable a los miembros de la familia que no tengan la nacionalidad de un Estado miembro y que hayan residido legalmente durante un período continuado de cinco años consecutivos con el ciudadano de la Unión en el Estado miembro de acogida.*

3. *La continuidad de la residencia no se verá afectada por ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año, ni por ausencias de mayor duración para el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias no superiores a doce meses consecutivos por motivos importantes como el embarazo y el parto, una enfermedad grave, la realización de estudios o una formación profesional, o el traslado por razones de trabajo a otro Estado miembro o a un tercer país*

4. *Una vez adquirido, el derecho de residencia permanente sólo se perderá por ausencia del Estado miembro de acogida durante más de dos años consecutivos.*

⁸⁴ Family visas: apply, extend or switch. Her Majesty’s Government. Disponible en <https://www.gov.uk/uk-family-visa>

⁸⁵ Reino Unido. Tribunal Supremo. Sentencia del caso [2017] UKSC 10: *La Reina v. Secretaria de Estado para el Ministerio del Interior*, de 22 de febrero de 2017. Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0011-judgment.pdf>

4. LA SITUACIÓN ACTUAL DE GIBRALTAR

Gibraltar es uno de los catorce Territorios Británicos de Ultramar (British Overseas Territories), los cuales son territorios que pertenecen al Reino Unido, pero no forman parte de él ni tienen representación en el Parlamento de Westminster. De ellos, sólo Gibraltar pertenece a la Unión Europea, desde la entrada del Reino Unido en la misma. Estos Territorios tienen su propio Poder Legislativo y Ejecutivo, y el Reino Unido se encarga de su defensa y asuntos exteriores. Diez de los catorce, incluido Gibraltar, forman parte de la Lista de Territorios No Autónomos de la ONU⁸⁶.

Internamente, Gibraltar cuenta con un Parlamento y Gobierno propios, no subordinados a Londres. Su Majestad la Reina está representada en Gibraltar como Jefa del Estado por un Gobernador y Comandante en Jefe.

Respecto de la Unión Europea, Gibraltar tiene estatus de Región Autónoma Especial⁸⁷, suponiendo esto que está fuera de la unión aduanera, de la Política Agraria Común, y de Schengen (al igual que el Reino Unido)⁸⁸.

Tras un largo litigio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló que los gibraltareños tienen derecho a participar en las elecciones al Parlamento Europeo en igualdad de condiciones con cualquier otro ciudadano europeo⁸⁹. Así, los habitantes de Gibraltar participaron por primera vez en las elecciones europeas de 2004, incluidos en la circunscripción del Sudoeste de Inglaterra.

En el primer referéndum sobre la permanencia británica en la Unión Europea (1975), los gibraltareños no tuvieron derecho a votar; sin embargo, en el referéndum de 2016 sí pudieron hacerlo, votando un 95,91% por la permanencia.

⁸⁶ En 1946, la Asamblea General (A/RES/66(I)) recogió una lista de 80 territorios en los que vivían 750 millones de personas, en aquel entonces un tercio de la población mundial. A día de hoy quedan en la Lista: Santa Elena, Ascensión y Tristán de Acuña, Gibraltar, Malvinas, Anguila, Bermuda, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Montserrat, Islas Turcas y Caicos, e Islas Pitcairn (Reino Unido); Nueva Caledonia y Polinesia Francesa (Francia); Guam, Islas Vírgenes de los Estados Unidos y Samoa Americana (EEUU); Sáhara Occidental (España); y Tokelau (Nueva Zelanda). Disponible en <http://www.un.org/es/decolonization/nonselvgovterritories.shtml>

⁸⁷ Los territorios especiales de la UE están divididos entre aquellos que pertenecen a la Unión y los que no. Aquellos en los que sí se aplican los Tratados se dividen a su vez en dos categorías. Por una parte, las Regiones Autónomas Especiales: Büsingen am Hochrhein y Heligoland (Alemania); Campione d'Italia, Livigno y el Lago de Lugano (Italia); Ceuta y Melilla (España); Gibraltar (Reino Unido); Åland (Finlandia); y el Monte Athos (Grecia). Por otra parte, las Regiones Ultraperiféricas: Guyana Francesa, Guadalupe, Martinica, Mayotte, Reunión y San Martín (Francia); Islas Canarias (España); y Azores y Madeira (Portugal).

⁸⁸ IZQUIERDO SANS, C. (2017). El Brexit y Gibraltar: La perspectiva de la Unión Europea. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 137–156.

⁸⁹ Consejo de Europa. Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Matthews v. El Reino Unido*. Sentencia de 18 de febrero de 1999. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910>

III. LA NOTIFICACIÓN DE SALIDA DEL **REINO UNIDO**

1. EL REFERÉNDUM

1.1. Antecedentes

Antes de las elecciones generales de 2010, el candidato conservador David Cameron⁹⁰ prometió celebrar un referéndum sobre el Tratado de Lisboa si resultaba vencedor. No obstante, todos los países ratificaron el Tratado antes de dichas elecciones, con lo cual la propuesta decayó.

En las elecciones, celebradas el 6 de mayo de 2010, el Partido Conservador y Unionista consiguió una mayoría simple (306 escaños de 650), y debió pactar con el Partido Liberal-Demócrata, que contaba con 57 escaños. El candidato laborista era el hasta entonces Primer Ministro, Gordon Brown, que logró 258 escaños. Se trataba de la segunda vez en la que se daba una Cámara de los Comunes sin mayoría absoluta (“hung Parliament”) desde la Segunda Guerra Mundial, siendo el único precedente las elecciones de febrero de 1974, anteriormente comentadas.

Durante la cumbre de la OTAN de 2012 en Chicago, el Primer Ministro David Cameron, su Jefe de Gabinete Ed Llewellyn⁹¹ y el Ministro de Asuntos Exteriores William Hague⁹² pactaron la celebración de un referéndum sobre la salida de la Unión Europea, como concesión al ala euroescéptica del Partido⁹³. En enero de 2013, Cameron prometió que si su partido ganaba las elecciones generales de 2015, el Gobierno negociaría nuevos términos de membresía en la Unión Europea, y después sometería la cuestión de la permanencia a referéndum.

⁹⁰ The Rt. Hon. David William Donald Cameron (Londres, 1966). Miembro de la Cámara de los Comunes 2001-2016; Líder de la Oposición 2005-2010; Líder del Partido Conservador 2005-2016; Primer Ministro 2010-2016.

⁹¹ His Exc. The Rt. Hon. Lord Edward David Gerard Llewellyn, Baron Llewellyn of Steep, OBE, PC (Londres, 1965). Jefe de Gabinete del Primer Ministro 2010-2016; Miembro de la Cámara de los Lores 2016-; Embajador en Francia 2016-.

⁹² The Rt. Hon. Lord William Jefferson Hague, Baron Hague of Richmond, PC, FRSL (Rotherham, 1961). Miembro de la Cámara de los Comunes 1989-2015; Líder del Partido Conservador y de la Oposición 1997-2001; Ministro de Asuntos Exteriores 2010-2014; Miembro de la Cámara de los Lores 2015-.

⁹³ How Brexit spelled the end of Cameron’s career (George Parker y Alex Barker, *Financial Times*, 24 de junio de 2016). Disponible en <https://www.ft.com/content/4b0222f0-317c-11e6-bda0-04585c31b153>

En las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2014, el eurófobo UKIP (United Kingdom Independence Party, juego de palabras a su vez de “you keep”) resultó vencedor con 24 de los 73 escaños que corresponden al Reino Unido. Era la primera vez desde hacía más de un siglo en la que ni los laboristas ni los conservadores ganaban una elección a nivel nacional, ni en escaños ni en votos⁹⁴.

Un año más tarde, en las elecciones del 7 de mayo de 2015, el Partido Conservador ganó una inesperada mayoría absoluta, con 330 escaños en la Cámara de los Comunes. David Cameron formó gobierno, y se dispuso a cumplir su promesa electoral de renegociación y referéndum.

1.1.1. El referéndum de Escocia

Durante la campaña sobre el referéndum de independencia en Escocia, el tema de la Unión Europea fue recurrente, debido a las consecuencias que tendría una eventual independencia de Escocia, o una potencial salida del Reino Unido de la Unión.

Hay que tener en cuenta el profundo europeísmo de la sociedad escocesa, y de los principales partidos de Escocia. En un primer momento, existió una cierta confusión respecto de las consecuencias de una posible independencia. No obstante, las instituciones europeas, así como varios Gobiernos nacionales, dejaron claro que “un resultado positivo daría, en principio, lugar a la salida inmediata de Escocia del territorio de la Unión, sin perjuicio de los arreglos, transitorios o permanentes, que sería necesario concluir para regular la nueva situación”⁹⁵.

De este modo, los escoceses se encontraban en la situación de que una independencia del Reino Unido supondría la automática salida de la Unión; y de que el resultado del referéndum que se había de celebrar en todo el Reino Unido (en el que Escocia representa apenas el 8,5% del electorado) podría arrastrar a Escocia fuera de la Unión de todas formas.

Escocia, al igual que Irlanda del Norte y Gales (no así Inglaterra) tiene transferidas una serie de competencias, y cuenta con una Asamblea Legislativa y Gobierno propios.

En el caso de Escocia, el Partido Nacional Escocés se fundó en 1934, pero no tuvo influencia política hasta la década de los sesenta, cuando comenzó una larga campaña de exigencia de “devolución” de competencias. Tras intentos infructuosos en la década

⁹⁴ En las elecciones generales de 1906, el Partido Liberal ganó en votos, con 2.565.644 (48,9%), y en escaños, con 397. En las elecciones generales de 1910, el Partido Liberal ganó en escaños, con 272, pero el partido más votado fue el Conservador, con 2.919.236 (46,8%) votos.

⁹⁵ MEDINA ORTEGA, M. (2014). *El derecho de secesión en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.

de los setenta, con la victoria laborista de 1997 se puso en marcha el proceso de transferencia, que culminó en las primeras elecciones regionales el 6 de mayo de 1999.

En las terceras elecciones de la nueva Asamblea Escocesa, los nacionalistas obtuvieron la mayoría absoluta y se comprometieron a negociar con el Gobierno central la celebración de un referéndum de independencia.

No teniendo el Reino Unido una constitución escrita, rige el principio de soberanía parlamentaria. Esto supone que el Parlamento del Reino Unido no tiene límites en su capacidad legislativa ordinaria; se trata de lo que se ha llegado a calificar de “dictadura electa”⁹⁶ o como críticamente apuntó Jean Louis de Lolme: “el Parlamento Británico puede hacer cualquier cosa salvo transformar un hombre en una mujer”⁹⁷. Así, pese a que Escocia no tiene atribuciones para legislar sobre asuntos “constitucionales”, el Parlamento Británico autorizó temporalmente la transferencia de la competencia para la convocatoria de un referéndum sobre la independencia al Parlamento de Escocia⁹⁸, mediante la modificación de la Scotland Act 1998 que en su día estableció la devolución de poderes al Gobierno y Parlamento de Edimburgo⁹⁹.

El Gobierno Británico y el Ministro Principal de Escocia, Alex Salmond¹⁰⁰, pactaron que la consulta sería el 18 de septiembre de 2014, y en ella podrían votar todos los ciudadanos de la Commonwealth y de la Unión Europea residentes en Escocia (incluidos miembros de la Cámara de los Lores, que no pueden votar en las elecciones generales) mayores de 16 años. El resultado no podía considerarse vinculante jurídicamente, pero la Comisión Constitucional de la Cámara de los Lores ya advirtió de que este tipo de referéndums no podía tomarse como meras “encuestas de opinión”¹⁰¹.

El resultado fue un 55,3% de votos en contra de la independencia, frente a un 44,7% a favor. El Gobierno nacionalista aceptó el resultado, pero se reservó la posibilidad de exigir un nuevo referéndum si las circunstancias “cambiaban significativamente”.

⁹⁶ The Independent guide to the UK constitution: The supremacy of Parliament (Oliver Wright, *The Independent*, 9 de junio de 2015). Disponible en <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/the-independent-guide-to-the-uk-constitution-the-supremacy-of-parliament-10308704.html>

⁹⁷ DE LOLME, J.L. (1774). *Constitution de l'Angleterre*. Ámsterdam: Chez E. van Harrevelt.

⁹⁸ Reino Unido. Scottish Independence Referendum Act 2013, de 17 de noviembre de 2013, 2013 asp 14. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>

⁹⁹ Reino Unido. The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, de 12 de febrero de 2013, 2013 No. 242. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/242/article/3/made>

¹⁰⁰ The Rt. Hon. Alexander Elliot Anderson Salmond (Linlithgow, 1954). Miembro de la Cámara de los Comunes 1987-2010 y 2015-2017; Miembro del Parlamento Escocés 1999-2001 y 2007-2016; Líder del Partido Nacional Escocés 1990-2000 y 2004-2014; Ministro Principal de Escocia 2007-2014.

¹⁰¹ Reino Unido. Select Committee on the Constitution, House of Lords, *Referendum on Scottish Independence Report*, 2012.

En la eventualidad de que Escocia decidiera abandonar el Reino Unido, y a su vez el Reino Unido decidiera abandonar la Unión Europea, se ha llegado a sugerir que sea el resto del país (Escocia, Gales e Irlanda del Norte) la que se “independice”, de modo que Escocia permanezca en la UE con el asiento que hasta entonces ocupaba el Reino Unido. La plausibilidad de esta opción es discutible¹⁰².

1.2. La renegociación con la Unión Europea

El Primer Ministro británico ya había avanzado¹⁰³, incluso antes de las elecciones, cuáles iban a ser las líneas maestras de la negociación con la Unión Europea¹⁰⁴: controles para evitar inmigraciones masivas cada vez que se produce una nueva incorporación; regulación migratoria para asegurar que el flujo es de trabajadores y no de personas que pretenden vivir de ayudas sociales; un mecanismo de cooperación entre los Parlamentos nacionales para plantar cara a legislación comunitaria; reducción de burocracia para empresas que quieran establecerse en mercados emergentes; eliminación de ciertas competencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (que no pertenece a la Unión Europea sino al Consejo de Europa) sobre los Tribunales y la Policía británica; mayor descentralización hacia los Estados Miembros; y abandono de la fórmula “ever closer union”.

En palabras de MANGAS MARTÍN (2016)¹⁰⁵ “El Reino Unido se incorporó tarde y de mala gana al proyecto europeo, que no le entusiasmaba, pero que le era necesario al ir desmontando su imperio. También el proceso de integración necesitaba de un gran Estado, estable, influyente y con un gran ejército, en fin, una gran potencia. Por ser un Estado poderoso y necesario para la UE, casi imprescindible, ha tratado de lograr siempre condiciones especiales y privilegiadas, intentando forzar a los demás Estados miembros europeos a revisar los Tratados según los gustos e intereses británicos. Esto ha dado lugar a problemas singulares y se le ha percibido a veces como un caballo de Troya”.

¹⁰² Reality Check: Could Scotland inherit the UK’s EU membership (*BBC News*, 24 de junio de 2016). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36619907>

¹⁰³ David Cameron: the EU is not working and we will change it (*David Cameron, The Telegraph*, 15 de marzo de 2014). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/10700644/David-Cameron-the-EU-is-not-working-and-we-will-change-it.html>

¹⁰⁴ David Cameron: my seven targets for a new EU (*Tim Ross, The Telegraph*, 15 de marzo de 2014). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/eureferendum/10700610/David-Cameron-my-seven-targets-for-a-new-EU.html>

¹⁰⁵ MANGAS MARTÍN, A. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19, 29–63.

Una vez celebradas las elecciones, Downing Street remitió una carta al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, concretando las cuatro áreas en las que el Reino Unido exigía un cambio: protección de los Estados Miembros que no usan la moneda única; competitividad; fin de la doctrina de “ever closer union”; y control sobre ayudas sociales.

1.2.1. Freno de Emergencia

El freno de emergencia es un sistema que permitiría limitar la cantidad de beneficios sociales que inmigrantes comunitarios puedan reclamar.

En la actualidad, los únicos requisitos que han de cumplirse son un examen de derecho a residencia, y más de tres meses de permanencia, ambos al alcance de prácticamente cualquier ciudadano comunitario.

Mediante el mecanismo de freno de emergencia, el Consejo Europeo tendría competencia para autorizar a un Estado que esté sufriendo un flujo migratorio extraordinario a establecer un periodo de cuatro años de residencia a partir de los cuales el ciudadano pueda acceder a esos beneficios. Esta restricción podría mantenerse durante siete años, y sólo podría usarse una vez¹⁰⁶.

1.2.2. Tarjeta roja

En la actualidad, existe la “tarjeta amarilla”, mediante la cual diez de los veintiocho Parlamentos nacionales pueden solicitar a la Comisión que revise una propuesta, si consideran que con ella se está violando el principio de subsidiariedad.

Por su parte, la llamada “tarjeta naranja” ha de ser promovida por quince de los veintiocho Parlamentos, aunque nunca ha sido activada¹⁰⁷.

La propuesta “tarjeta roja” sería un mecanismo mediante cuya activación el 55% de los Parlamentos nacionales tendrían la potestad de devolver la legislación al Parlamento Europeo para su revisión¹⁰⁸.

¹⁰⁶ Explaining the EU deal: the “emergency brake”. Full Fact. Disponible en <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-emergency-brake/>

¹⁰⁷ Mecanismo de control de la subsidiariedad. Comisión Europea. Disponible en https://ec.europa.eu/info/law-making-process/how-eu-laws-are-adopted/relations-national-parliaments/subsidiarity-control_es

¹⁰⁸ Explaining the EU deal: the “red card”. Full Fact. Disponible en <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-red-card/>

1.2.3. *Deportación de inmigrantes de la Unión*

Actualmente, resulta muy complicado para un Estado Miembro justificar la deportación de un ciudadano comunitario. La propuesta británica buscaba tasar una serie de motivos por los cuales se podría proceder a dicha expulsión: se tiene en cuenta que, cuanto más tiempo haya residido dicha persona, más fundados tienen que ser los motivos, y menos el número de razones por las que se pudiera llevar a cabo¹⁰⁹.

1.2.4. *Prestaciones por hijos*

En estos momentos, las prestaciones por hijos a cargo se cobran en el país de residencia del trabajador, indiferentemente del lugar en el que los hijos se encuentren. Se tiene en cuenta que una persona extranjera es probable que tenga hijos viviendo en el extranjero, y supondría una discriminación clara el privarle de una ayuda que tiene su razón de ser en el hecho de tener o no hijos. La propuesta británica incluye modular la cantidad teniendo en cuenta el nivel de vida del país al que van destinadas las ayudas¹¹⁰.

1.2.5. *“Ever closer union”*

La frase aparece recogida ya en el Preámbulo del Tratado de Roma de 1957, expresando el deseo de “sentar las bases de una unión *cada vez más estrecha* entre los pueblos europeos”. Dicha afirmación no tiene valor jurídico alguno, pero se interpreta desde los euroescépticos como el camino hacia unos Estados Unidos de Europa, como meta final de la integración europea¹¹¹.

1.2.6. *El Reino Unido y la Eurozona*

Pese a que ya existe el principio de no-discriminación, el Reino Unido temía que la mayoría de Estados miembros que a su vez son parte de la Eurozona, se unieran constantemente para legislar en contra de los intereses de aquellos que están fuera. Se pactó por lo tanto incluir un protocolo de objeción (no de opt-out) para los países que retienen aún sus monedas nacionales, de modo que éstos no se vieran obligados a participar en rescates a países de la Zona Euro¹¹².

¹⁰⁹ Explaining the EU deal: deporting EU immigrants. Full Fact. Disponible en <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-deporting-eu-immigrants/>

¹¹⁰ Explaining the EU deal: child benefit. Full Fact. Disponible en <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-exporting-child-benefit/>

¹¹¹ Explaining the EU deal: an “ever closer union”. Full Fact. Disponible en <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-ever-closer-union/>

¹¹² Explaining the EU deal: the UK and the eurozone. Full Fact. Disponible en <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-uk-and-eurozone/>

1.3. La Ley de Referéndum

Concluida la negociación en torno a los puntos anteriores, se procedió a preparar el referéndum que había de determinar si el Reino Unido permanecía en la Unión en condiciones renovadas, o si por el contrario la abandonaba.

Ya en el la Apertura del Parlamento el 27 de mayo de 2015, veinte días después de la victoria conservadora en las elecciones generales, la Reina en su Discurso (the Queen's Speech) anunció la celebración del referéndum. Al día siguiente, se registró en la Cámara de los Comunes la proposición de Ley para la aprobación de la norma que autorizara dicha consulta. La propuesta fue apoyada por todos los partidos en la Cámara baja el 9 de junio de 2015, salvo por los nacionalistas escoceses. Esto supuso un giro en las posiciones laboristas, que tras la dimisión de Ed Miliband¹¹³ por los malos resultados electorales, y bajo el nuevo liderazgo interino de Harriet Harman¹¹⁴, decidieron apoyar la convocatoria del referéndum¹¹⁵. La Cámara de los Lores la aprobó el 14 de diciembre de 2015, y fue sancionada por la Reina tres días después¹¹⁶.

La Ley de Referéndum preveía la celebración de una consulta no vinculante en el Reino Unido y en Gibraltar (cuyo Parlamento aprobó su propia Ley, hermana de la del Reino Unido, que fue sancionada por el Gobernador General el 28 de enero de 2016), con la pregunta “Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”, y las posibles respuestas “Remain a member of the European Union” o “Leave the European Union”. La votación se consideraría ganada con la mayoría simple de los votos a favor de una de las opciones, y no se preveía participación mínima.

Tenían derecho a voto los ciudadanos británicos, irlandeses o de la Commonwealth residentes en el Reino Unido –incluidos miembros de la Cámara de los Lores–, así como ciudadanos británicos residentes en el extranjero desde hace menos de quince años. Así, nacionales de 3 Estados Miembros (Irlanda, Chipre y Malta) residentes en el Reino Unido, pudieron votar en el referéndum, pero no así los residentes de los otros 24 Estados Miembros, independientemente de su tiempo de residencia¹¹⁷.

¹¹³ The Rt. Hon. Edward Samuel Miliband, MP (Londres, 1969). Miembro de la Cámara de los Comunes 2005-; Líder del Partido Laborista y de la Oposición 2010-2015.

¹¹⁴ The Rt. Hon. Harriet Ruth Harman, QC, MP (Londres, 1950). Miembro de la Cámara de los Comunes 1982-; Líder de la Oposición 2010 y 2015.

¹¹⁵ EU referendum: MPs support plan for stay on Europe (BBC News, 9 de junio de 2015). Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-33067157>

¹¹⁶ Reino Unido. European Union Referendum Act 2015, de 16 de diciembre de 2015, 2015 c. 36. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36>

¹¹⁷ GUILD, E. (2017). *Brexit and its Consequences for UK and EU Citizenship, or Monstrous Citizenship*. Londres: Brill | Nijhoff.

1.4. La campaña y el Referéndum

El 20 de febrero de 2016, David Cameron anunció la fecha en la que se celebraría el referéndum: el 23 de junio de ese mismo año¹¹⁸. El Primer Ministro permitió a cada miembro del Gabinete hacer campaña libremente, en una rara excepción al principio de responsabilidad colectiva del Gobierno. Asimismo, la libertad de voto se extendería a los parlamentarios¹¹⁹.

1.4.1. “Britain Stronger in Europe”

Los partidarios de permanecer en la Unión se organizaron en torno a la campaña “Britain Stronger in Europe”, capitaneada por el Primer Ministro. La posición oficial del Gobierno era la de apoyar la permanencia, aunque existieron importantes versos sueltos, o ministros que no se pronunciaron claramente. Todos los ex Primeros Ministros apoyaron la postura gubernamental¹²⁰.

El Partido Conservador mantuvo una posición neutral y de libertad entre sus miembros. Mientras, los laboristas contaban con el liderazgo de Jeremy Corbyn¹²¹, tradicional euroescéptico, que sin embargo respaldó –aunque tímidamente– la permanencia; más comprometida fue la campaña del Alcalde laborista de Londres, Sadiq Khan¹²². Por su parte, verdes, liberal-demócratas, así como partidos escoceses, galeses e irlandeses (nacionalistas y unionistas), respaldaron abiertamente el “Remain”.



Rt. Hon. Jeremy Corbyn, MP
 Líder de la Oposición



Rt. Hon. David Cameron, MP
 Primer Ministro



Rt. Hon. Sadiq Khan
 Alcalde de Londres

¹¹⁸ David Cameron announces EU referendum date: As it happened (Lizzie Dearden, *The Independent*, 20 de febrero de 2016). Disponible en <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-deal-live-david-cameron-europe-reforms-cabinet-tusk-merkel-farage-uk-special-status-negotiations-a6885751.html>

¹¹⁹ Cameron: MPs will be allowed free vote on EU referendum (*The Guardian*, 5 de enero de 2016). Disponible en <https://www.theguardian.com/world/video/2016/jan/05/cameron-mps-will-be-allowed-free-vote-on-eu-referendum-video>

¹²⁰ The people hoping to persuade UK to vote to stay in the EU (BBC News, 13 de junio de 2016). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34505076>

¹²¹ The Rt. Hon. Jeremy Bernard Corbyn, MP (Chippenham, 1949). Miembro de la Cámara de los Comunes 1983-; Líder del Partido Laborista y de la Oposición 2015-.

¹²² The Rt. Hon. Sadiq Aman Khan (Londres, 1970). Miembro de la Cámara de los Comunes 2005-2016; Alcalde de Londres 2016-.

1.4.2. *Vote Leave*

La campaña a favor de abandonar la Unión Europea tuvo como sus principales exponentes al UKIP y al ala euroescéptica del Partido Conservador. En el primer caso, el nombre más notable es el del controvertido Nigel Farage¹²³, eurodiputado eurófono desde 1999. En el caso de los Tories, el *brexiter* más preeminente fue quien fuera Alcalde de Londres hasta el 9 de mayo de 2016, y actual Ministro de Asuntos Exteriores, Boris Johnson¹²⁴.



Nigel Farage, MEP
Líder del UKIP



Rt. Hon. Boris Johnson, MP
Ex Alcalde de Londres

1.4.3. *El resultado*

Tras una campaña de meses, que el Dr. Michael Dougan¹²⁵ calificó como “una de las campañas más deshonestas que este país haya visto”¹²⁶, las encuestas daban un empate técnico entre ambas opciones, con una ligera ventaja del “No” a la salida.

El hecho más significativo y luctuoso fue el asesinato de la diputada laborista Jo Cox¹²⁷ a manos de un neonazi, mientras aquella hacía campaña a favor de la permanencia en la UE.

¹²³ Nigel Paul Farage, MEP (Kent, 1964). Miembro del Parlamento Europeo 1999-; Líder del UKIP 2006-2009, y 2010-.

¹²⁴ The Rt. Hon. Alexander Boris de Pfeffel Johnson, MP (Nueva York, 1964). Miembro de la Cámara de los Comunes 2001-2008 y 2015-; Alcalde de Londres 2008-2016; Ministro de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth 2016.

¹²⁵ Prof. Dr. Michael Dougan, M.A. Ph.D. (Belfast, 1974). Profesor de Derecho de la Unión Europea en la Universidad de Liverpool; Cátedra Jean Monnet.

¹²⁶ “Dishonesty on an industrial scale” EU expert analyses referendum debate (News of the University of Liverpool, 16 de enero de 2016). Disponible en <https://news.liverpool.ac.uk/2016/06/16/watch-dishonesty-industrial-scale-eu-law-expert-analyses-referendum-debate/>

¹²⁷ Helen Joanne Cox, MP (Batley, 1974-Birstall, 2016). Miembro de la Cámara de los Comunes 2015-2016.

Finalmente, y con una participación del 72,21%, los británicos votaron por la salida del Reino Unido de la Unión Europea¹²⁸. Un 51,89% apoyó esta opción, mientras un 48,11% votó seguir en la Unión. En Inglaterra y en Gales una mayoría apoyó la salida, mientras que en Escocia, Irlanda del Norte y Gibraltar el apoyo fue por la permanencia.

En las capitales de las cuatro Naciones Constituyentes (Londres, Edimburgo, Cardiff y Belfast), la continuidad en la Unión Europea tuvo un apoyo de alrededor del 60%. También fue así en ciudades como Leeds, Glasgow, Bristol, Liverpool, Manchester o Brighton.

Por el contrario, en zonas interiores, especialmente de las Midlands inglesas, ganó la opción por la salida de la Unión; también en núcleos urbanos como Birmingham, Sheffield, Bradford o Wakefield.

A su vez, las circunscripciones más divididas fueron las de Watford (donde el “Leave” ganó por un 0,54% de margen) y Moray (donde el “Remain” ganó por un 0,25%). En el otro extremo, las victorias más aplastantes fueron la del 75,6% de los votos por la salida en Boston y el 95,9% de votos por la permanencia en Gibraltar.

1.5. Reacciones

Pese a que las encuestas apuntaban a una cierta posibilidad de que triunfara la opción de la salida, el resultado cayó como una bomba política tanto en el Reino Unido como en el resto de la Unión Europea (*Fig. 10*).



Rt. Hon. Theresa May, MP
Primera Ministra

Al día siguiente, el Primer Ministro presentó su dimisión al considerarse incapaz de dirigir el país hacia un camino que él mismo había intentado evitar. Le sucedería en el cargo el 13 de julio la hasta entonces Ministra del Interior, Theresa May¹²⁹, que era partidaria de la permanencia, pero apenas había hecho campaña al respecto¹³⁰. Su primera decisión fue la creación de dos nuevos ministerios, encargados de la salida y posterior negociación: el Ministerio para el Brexit, dirigido por David

¹²⁸ Electoral Commission: EU referendum results. Disponible en <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>

¹²⁹ The Rt. Hon. Theresa Mary May, MP (Eastbourne, 1956). Miembro de la Cámara de los Comunes 1997-; Ministra del Interior 2010-2016; Líder del Partido Conservador 2016-; Primera Ministra 2016-.

¹³⁰ Theresa May's silence speaks volumes about her leadership ambitions (Asa Bennett, *The Telegraph*, 16 de junio de 2016). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/theresa-mays-silence-speaks-volumes-about-her-leadership-ambitio/>

Davis¹³¹ y el Ministerio de Comercio Internacional, dirigido por Liam Fox¹³².

A su vez, el líder laborista Corbyn tuvo que hacer frente a un intento de deposición por parte de una mayoría de parlamentarios, que lo culpaban de desidia y pasividad – incluso de sabotaje¹³³ en la campaña a favor de la permanencia. El líder del eurófobo UKIP renunció diciendo que “había cumplido su objetivo”¹³⁴.

Pero, sin duda, lo más significativo fue la respuesta de los nacionalistas escoceses; la nueva Ministra Principal, Nicola Sturgeon¹³⁵, anunció que pedirían un nuevo referéndum, teniendo en cuenta que las circunstancias en las que la decisión se había tomado dos años atrás habían cambiado significativamente¹³⁶.



Fig. 10: Reacción de la prensa el 24 de junio de 2016, al conocerse el resultado del referéndum.

¹³¹ The Rt. Hon. David Michael Davis, MP (York, 1948). Miembro de la Cámara de los Comunes 1987-; Ministro para Europa 1994-1997; Secretario de Estado para la Salida de la Unión Europea 2016-.

¹³² The Rt. Hon. Liam Fox, MP (East Kilbride, 1961). Miembro de la Cámara de los Comunes 1992-; Secretario de Estado de Defensa 2010-2011; Secretario de Estado para el Comercio Internacional 2016-.

¹³³ Corbyn office ‘sabotaged’ EU Remain campaign - sources (Laura Kuenssberg, *BBC News*, 26 de junio de 2016). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36633238>

¹³⁴ UKIP leader Nigel Farage stands down (*BBC News*, 4 de julio de 2016). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36702468>

¹³⁵ The Rt. Hon. Nicola Ferguson Sturgeon, MSP (Irvine, 1970). Miembro del Parlamento de Escocia 1999-; Líder el Partido Nacional Escocés 2014-; Ministra Principal de Escocia 2014-.

¹³⁶ Scotland seeks independence again after U.K. ‘Brexit’ vote (Alastair Jamieson, *NBC News*, 24 de junio de 2016). Disponible en <https://www.nbcnews.com/storyline/brexit-referendum/scotland-could-look-for-independence-again-after-u-k-brexit-vote-n598166>

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

	Votos	%
Abandonar la UE	17.410.742	51,89%
Continuar en la UE	16.141.241	48,11%
Total	33.577.342	100%
Censo y participación	46,500,001	72,21%

Resultados por Nación Constituyente:

INGLATERRA (*)

Remain	Leave
13.266.996	15.188.406

ESCOCIA

Remain	Leave
1.661.191	1.018.322

GALES

Remain	Leave
772.347	854.572

IRLANDA DEL NORTE

Remain	Leave
440.707	349.442

GIBRALTAR *(incl. en Inglaterra)

19332	823
-------	-----

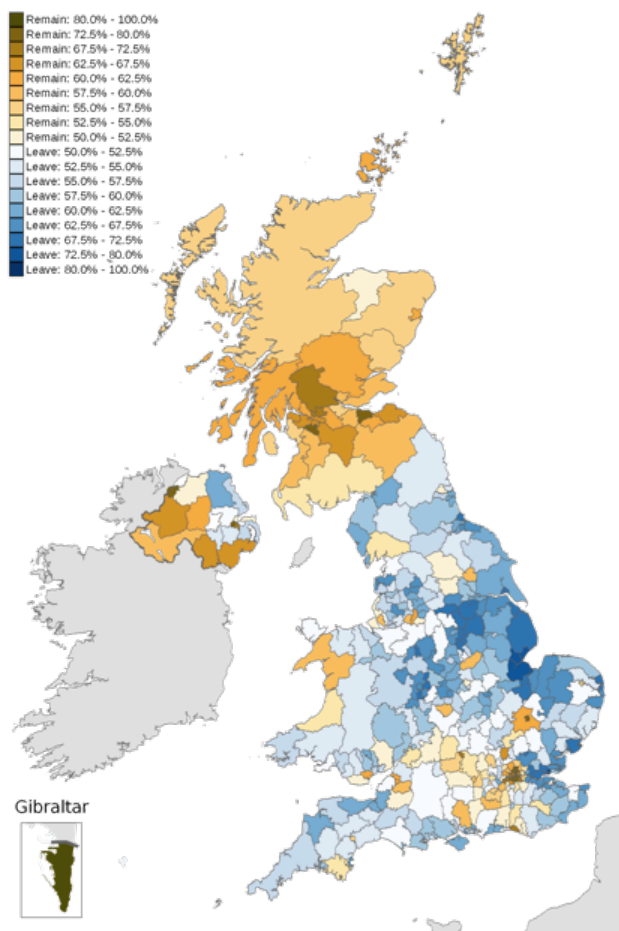


Fig. 11: Resultados del referéndum de 23 de junio de 2016.

2. GOBIERNO VS. PARLAMENTO

Como ya se ha explicado, el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea prevé que un Estado pueda notificar su voluntad de abandonar la Unión “de acuerdo con sus normas constitucionales”.

Una semana después del referéndum, y teniendo en cuenta que el Gobierno se había comprometido a aplicar el resultado del mismo, el Consejero de la Reina Lord Pannick, QC¹³⁷ en su columna de *The Times* cuestionó el hecho de que el Gobierno por sí solo pudiera activar el mecanismo del artículo 50¹³⁸.

En su opinión, la salida del Reino Unido de la Unión Europea supone una modificación sustancial de derechos y obligaciones de los ciudadanos, y por lo tanto queda excluida la posibilidad de que el Gobierno hiciera uso –como era su intención– de la Prerrogativa Real para tomar la decisión sin ser autorizado por el Parlamento.

2.1. Tribunal Superior de Inglaterra y Gales

La empresaria financiera Gina Miller y el peluquero Deir Dos Santos llevaron el asunto ante los Tribunales, consiguiendo que el Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales estimara su petición y declarara el 3 de noviembre de 2016 que en efecto era necesaria una Ley del Parlamento para activar el procedimiento del artículo 50 TUE¹³⁹.

El Tribunal recordó que la salida de la Unión tendría consecuencias especialmente en tres ámbitos: el primero, en derechos susceptibles de poder ser replicados en el Reino Unido, como los recogidos en la Directiva del Tiempo de Trabajo (93/104/CE); el segundo, en derechos de los británicos residentes en otro Estado Miembro, tales como derecho a trabajar o a establecerse profesionalmente; el tercero, en lo que respecta a derechos no reproducibles en el Reino Unido, como el derecho al sufragio en las elecciones al Parlamento Europeo o el derecho de petición ante la Comisión. En

¹³⁷ The Rt. Hon. Lord David Philip Pannick, Baron Pannick, QC (Londres, 1956). Consejero de la Reina 1992-; Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales 1998-; Miembro de la Cámara de los Lores 2008-;

¹³⁸ Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament (David Pannick, QC, *The Times*, 30 de junio de 2016). Disponible en <https://www.thetimes.co.uk/article/c8985886-3df9-11e6-a28b-4ed6c4bdada3>

¹³⁹ Reino Unido. Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales. Sentencia del caso [2016] EWHC 2768: *La Reina v. Secretario de Estado para la Salida de la Unión Europea*, de 3 de noviembre de 2016. Disponible en <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>

relación a esto último, es importante destacar que de acuerdo con el Derecho Internacional Público, los derechos de naturaleza pública no sobreviven a un cambio de soberanía, una sucesión de Estados o la terminación de un Tratado internacional¹⁴⁰.

El Secretario de Estado (parte demandada) admitió desde el comienzo el menoscabo en lo referente al tercer ámbito, pero el Tribunal entendió que también los otros dos estaban en serio peligro, y por lo tanto que la autorización parlamentaria era perceptiva.

La respuesta a la sentencia no se hizo esperar, y desde la prensa y ámbitos políticos se acusó a los jueces de pretender enmendar la voluntad popular expresada en referéndum (Fig. 12). A nadie le era ajeno el hecho de que una votación parlamentaria en la que cada Parlamentario –la mayoría de los cuales eran partidarios de la permanencia– debiera retratarse era políticamente muy conflictivo. Los MPs debían decidir si se plegaban al resultado del referéndum, entendiendo que debían respetar lo decidido por los ciudadanos, o si por el contrario, votaban en conciencia.



Fig. 12: Parte de la prensa partidaria del Brexit señaló a los Magistrados que habían fallado a favor de Gina Miller y Deir Dos Santos.

¹⁴⁰ BARDE, J. (1981). *La notion de droits acquis en droit international public*. París: Publications universitaires de Paris.

2.2. Tribunal Supremo

El Gobierno de Su Majestad recurrió la sentencia ante el Tribunal Supremo del Reino Unido, máxima instancia judicial en materia constitucional. Paralelamente, el Lord Advocate de Escocia, el Attorney General de Irlanda del Norte y el Counsel General de Gales anunciaron que se personarían en el procedimiento.

Los servicios jurídicos regionales aducían que la decisión de salir de la Unión Europea no se podía tomar de espaldas a las instituciones *devueltas* a las Naciones Constituyentes, ya que afectaba tanto al actual reparto de competencias, como a la misma fundación del Reino Unido, puesto que podía suponer una violación de las Actas de Unión entre los tres Reinos originarios. Solicitaban, por tanto, poder de veto a la hora de autorizar la notificación de salida.

El Tribunal Supremo –que quiso dejar claro que era consciente de las inmensas repercusiones constitucionales y políticas de su decisión–, falló el 24 de enero de 2017, por mayoría de ocho contra tres, desestimar el recurso del Gobierno y ratificar la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales.

Asimismo, y por unanimidad, rechazó las alegaciones de los entes regionales, dejando pues al Parlamento de Westminster toda la capacidad para autorizar la activación del mecanismo de salida de la Unión¹⁴¹.

Además, así como el Tribunal Superior de Justicia de Inglaterra y Gales se había adentrado en afirmar la irrevocabilidad de la notificación de salida –aspecto que se tratará más adelante–, el Tribunal Supremo decidió no entrar en el asunto¹⁴².



Deir Dos Santos



Gina Miller

¹⁴¹ Reino Unido. Tribunal Supremo. Sentencia del caso [2017] UKSC 5: *La Reina v. Secretario de Estado para la Salida de la Unión Europea*, de 24 de enero de 2017. Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

¹⁴² BUSTOS GISBERT, R. (2017). La desnudez de la Constitución Británica. Crónica marciana de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del Reino Unido de 24 de Enero de 2017. *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, 62, 13–46.

3. LA ACTIVACIÓN DEL ARTÍCULO 50

Nada más conocerse la sentencia del Tribunal Supremo, el 26 de enero de 2017, el Secretario de Estado para el Brexit presentó en el Parlamento un proyecto de Ley a efectos de lograr la autorización legislativa para activar el artículo 50.

La gran controversia giraba en torno a si cada parlamentario debía votar en conciencia –teniendo en cuenta que la mayoría de miembros de ambas Cámaras eran partidarios del “*Remain*”–, o si por el contrario debían ceñirse a lo expresado por los ciudadanos en las urnas.

Se ha escrito mucho a este respecto, y en esas fechas muchos recordaron las palabras de Edmund Burke¹⁴³, que el 3 de noviembre de 1774 dijo en Bristol: “Vuestro representante os debe, no sólo su trabajo, sino su buen juicio; y os traiciona en vez de servirlos si lo sacrifica en pos de vuestra opinión”¹⁴⁴. Estas palabras fueron más tarde recogidas por Sir Winston Churchill¹⁴⁵, que proclamó “El primer deber de un parlamentario es hacer lo que piensa en su juicio leal y desinteresado que es lo mejor para la seguridad y el honor de Gran Bretaña. Su segundo deber es para con sus electores, *de los cuales es representante y no delegado (...)*”¹⁴⁶.

Muchos partidarios de la permanencia vieron en esta votación la ocasión para que el Parlamento enmendara la decisión del referéndum, o al menos previera la celebración de una nueva consulta una vez se hubieran clarificado las condiciones de salida. Los favorables a esta vía alegaban, como Churchill, que el papel del Parlamentario no es seguir lo que su electorado le dicta (delegación), sino lo que él considera más conveniente (representación). Los detractores demandaban que una institución electa no corrigiera al sujeto de soberanía, que es el pueblo británico.

¹⁴³ The Rt. Hon. Edmund Burke, MP (Dublín 1729-Buckinghamshire 1797). Miembro de la Cámara de los Comunes 1765-1794; Rector de la Universidad de Glasgow 1783-1785.

¹⁴⁴ Reino Unido. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, House of Commons. *Revitalising the Chamber: The Role of the Back Bench Member*, 2007.

¹⁴⁵ The Rt. Hon. Sir Winston Leonard Spencer-Churchill, KG, OM, CH, TD, PCc, DL, FRS, RA (Oxfordshire 1874-Londres 1965). Miembro de la Cámara de los Comunes 1900-1922 y 1924-1964; Ministro del Interior 1910-1911; Ministro de Hacienda 1924-1929; Ministro de Defensa 1940-1945 y 1951-1952; Líder del Partido Conservador 1940-1955; Líder de la Oposición 1945-1951; Primer Ministro 1940-1945 y 1951-1955.

¹⁴⁶ KING-HALL, S. (1954). The Duties of the Member of Parliament by the Rt. Hon. Sir Winston Churchill K.G., M.P., *Parliamentary Affairs*, 3, 302.

El líder laborista, Jeremy Corbyn, que acababa de superar un intento de deposición, pidió a sus diputados que no bloquearan el proyecto de Ley¹⁴⁷. La Cámara de los Lores introdujo dos enmiendas, que el 13 de marzo de 2017 fueron tumbadas por la Cámara de los Comunes. Finalmente, el proyecto de Ley fue aprobado sin enmienda alguna y sancionado por S.M. la Reina el 16 de marzo de 2017.

Mientras tanto, el Parlamento de Escocia aprobó por abrumadora mayoría una declaración no vinculante de rechazo a la activación del art. 50¹⁴⁸.

Finalmente, y autorizada por el Parlamento, la Primera Ministra firmó el 28 de marzo de 2017 la carta (*Fig. 13*) dirigida al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk¹⁴⁹, que le fue entregada al día siguiente, 29 de marzo, por el Embajador Representante Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea, Sir Tim Barrow¹⁵⁰. En la carta se manifestaba el deseo del Reino Unido de abandonar tanto la Unión Europea como Euratom. El Estado Miembro que activa el artículo 50 TUE no tiene que alegar ninguna justificación al respecto, ni está sometido a condición material alguna; y –a diferencia de lo que ocurre cuando un Estado entra en la Unión–, en el momento de salir, los demás Estados no tienen derecho a vetar dicha decisión¹⁵¹.

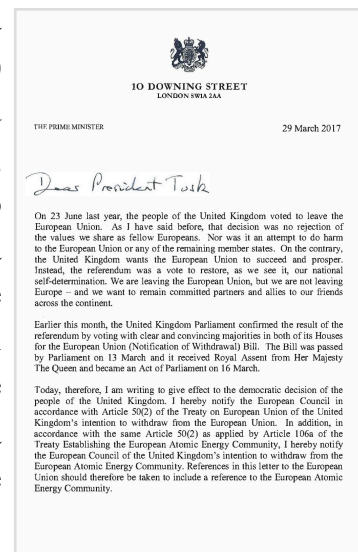


Fig. 13: Carta mediante la cual el Reino Unido notificó su salida

3.1. Segundo referéndum en Escocia

El 5 de mayo de 2016, un mes y medio antes del referéndum sobre el Brexit, se habían celebrado elecciones regionales en Escocia. La victoria, una vez más, fue para el Partido Nacional Escocés, que sin embargo, bajó de 69 escaños sobre 129 obtenidos en las anteriores elecciones de 2011, a 63. Esto supuso la pérdida de la mayoría absoluta,

¹⁴⁷ Corbyn to order Labour MPs to vote for article 50 trigger (Heather Stewart y Rowena Mason, *The Guardian*, 19 de enero de 2017). Disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/19/corbyn-to-impose-three-line-whip-on-labour-mps-to-trigger-article-50>

¹⁴⁸ Holyrood votes against triggering Brexit (*BBC News*, 7 de febrero de 2017). Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-38880999>

¹⁴⁹ Donald Franciszek Tusk (Gdańsk, 1957). Primer Ministro de Polonia 2007-2014; Presidente del Consejo Europeo 2014-.

¹⁵⁰ His Exc. Sir Timothy Earle Barrow, KCMG, LVO, MBE (Warwickshire, 1964). Embajador en Ucrania 2006-2008; Embajador en Rusia 2011-2016; Embajador Representante Permanente ante la Unión Europea 2016-.

¹⁵¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2016). La Unión Europea ante el desafío del Brexit de la decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, 7–23.

aunque conjuntamente con los 6 escaños de Los Verdes, conformaban una mayoría absoluta independentista en el Parlamento de Escocia.

A dichas elecciones, el SNP concurre con un programa electoral¹⁵² en el que afirmaba que exigiría un nuevo referéndum (tras el celebrado en 2014, que los independentistas perdieron) “if there is clear and sustained evidence that independence has become the preferred option of a majority of the Scottish people – or if there is a significant and material change in the circumstances that prevailed in 2014, such as Scotland being taken out of the EU against our will”.

Visto el resultado del referéndum sobre el Brexit, el 24 de junio de 2016 el Gobierno Escocés adelantó que exigiría un segundo referéndum de independencia¹⁵³ y que no estaba dispuesto a abandonar la UE por “imposición” del resto del Reino Unido. Dos días después, el Secretario de Estado para Escocia, David Mundell¹⁵⁴, ya advirtió entonces de que, pese a que existía tal posibilidad, en su opinión no era conveniente¹⁵⁵.

El 16 de octubre de 2016, se presentó un proyecto de Ley que, de aprobarse, facultaría al Ejecutivo escocés a solicitar un nuevo referéndum. Los términos de la propuesta eran parejos a los que en su día recogió la Ley del Referéndum de 2013. Ya en marzo, días antes de que el Gobierno británico comunicara a la UE la retirada, la Ministra Principal de Escocia anunció que se disponía a pedir apoyo parlamentario para solicitar un nuevo referéndum al Parlamento Británico¹⁵⁶. La Primera Ministra, Theresa May, respondió diciendo que “no era el momento”¹⁵⁷.

El 28 de marzo, el Parlamento de Escocia aprobó una moción (por 69 votos contra 59) que solicitaba la competencia al Parlamento de Westminster para celebrar un nuevo referéndum de independencia, en el que también pudieran votar los ciudadanos de 16 y 17 años, así como los ciudadanos de la Unión Europea residentes en Escocia¹⁵⁸.

¹⁵² Scottish National Party. Manifiesto 2017. Disponible en <https://www.snp.org/manifiesto>

¹⁵³ Scotland says new vote on independence is ‘highly likely’ (Kimiko de Freytas-Tamura, *The New York Times*, 24 de junio de 2016). Disponible en <https://www.nytimes.com/2016/06/25/world/europe/brexit-scotland-independence-referendum.html>

¹⁵⁴ The Rt. Hon David Gordon Mundell, WS, MP (Dumfries, 1962). Miembro del Parlamento Escocés 1999-2005; Miembro de la Cámara de los Comunes 2005-; Secretario de Estado para Escocia 2015-.

¹⁵⁵ Nicola Sturgeon: Scottish parliament could block Brexit (Libby Brooks, *The Guardian*, 26 de junio de 2016). Disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/nicola-sturgeon-new-scottish-referendum-brexit>

¹⁵⁶ Scottish independence: Nicola Sturgeon to seek second referendum (*BBC News*, 13 de marzo de 2017). Disponible en <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-39255181>

¹⁵⁷ Theresa May rejects Nicola Sturgeon’s referendum demand (Heather Stewart, Peter Walker y Severin Carrell, *The Guardian*, 16 de marzo de 2017). Disponible en <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/16/theresa-may-rejects-nicola-sturgeons-scottish-referendum-demand>

¹⁵⁸ Sturgeon signs independence vote request (*BBC News*, 30 de marzo de 2017). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-39449459>

3.2. Elecciones anticipadas en el Reino Unido

Hasta la aprobación en 2011 de la Ley de Elecciones Fijas¹⁵⁹, en el Reino Unido no existía regulación legal acerca de la fecha de las elecciones. La Ley del Parlamento de 1911¹⁶⁰ estableció legislaturas de 5 años, sustituyendo a las de 7 que venían existiendo desde la Septennial Act de 1715¹⁶¹, pero nada decía de cuándo se debían celebrar las elecciones una vez expiradas las mismas. La Ley de 2011 regula elecciones a la Cámara de los Comunes (única Cámara electa de las dos que forman el Parlamento Británico) cada 5 años, con un plazo de disolución previo.

Esta previsión sólo puede ser alterada si prospera una moción de censura, o si una mayoría cualificada de dos tercios de la Cámara vota a favor de elecciones anticipadas.

Así las cosas, a principios de 2017 existía en la Cámara de los Comunes una mayoría absoluta del Partido Conservador (330 escaños de 650). No obstante, como ya se ha dicho, David Cameron decidió dimitir tras el resultado del referéndum sobre el Brexit, siendo sucedido por su hasta entonces Ministra del Interior, Theresa May.

Según la previsión de la recién mencionada Ley de Elecciones Fijas, las siguientes elecciones no debieran haberse celebrado hasta el 7 de mayo de 2020. No obstante, la Primera Ministra anunció el 18 de abril de 2017 que iba a solicitar a la Cámara de los Comunes una disolución anticipada¹⁶², para hacer “un éxito del Brexit”, y para obtener un mandato “fresco”, en contraposición al mandato heredado de David Cameron. Al día siguiente, la Cámara aprobó por 522 votos frente a 13 (lo cual cubre la mayoría cualificada requerida) la convocatoria de elecciones para el día 8 de junio de 2017.

A pesar de que la Primera Ministra y el Partido Conservador calculaban una holgada victoria frente a los laboristas, que los sondeos situaban en torno a 20 puntos de diferencia en intención de voto, la campaña se tornó complicada para los *Tories*. El principal argumento para la convocatoria de elecciones era, precisamente, una mayoría parlamentaria ampliada, que a su vez se tradujera en una voz más fuerte en las negociaciones con la Unión Europea. Las elecciones se celebraban prácticamente un año después del referéndum que había dado la victoria al Brexit.

¹⁵⁹ Reino Unido. Fixed-term Parliaments Act 2011, de 15 de septiembre de 2011, c. 14. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>

¹⁶⁰ Reino Unido. Parliament Act 1911, de 18 de agosto de 1911, c. 13. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13>

¹⁶¹ Reino Unido. Septennial Act 1715, de mayo de 1716, c. 38. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo1St2/1/38/body/1991-02-01?timeline=true>

¹⁶² Theresa May announces snap general election on June 8 to ‘make a success of Brexit’ (Danny Boyle y Jack Maidment, *The Telegraph*, 18 de abril de 2017). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/18/breaking-theresa-may-make-statement-downing-street-1115am1/>

Finalmente, el Partido Conservador perdió la mayoría absoluta que mantenía desde 2015, obteniendo 317 escaños¹⁶³ (13 menos), pero con un porcentaje de voto del 42,34%, el más alto para el partido desde las elecciones de 1983, en las que Margaret Thatcher obtuvo 397 escaños con el 42,42% de los votos.

Mientras, el Partido Laborista obtuvo 262 escaños (30 más), correspondientes al 39,33% de los votos, el mejor resultado en votos desde las elecciones de 2001, en las que Tony Blair consiguió 413 escaños y el 40,68% de votos.

Conjuntamente, esto arrojó un apoyo a los dos grandes partidos de más del 80%, la mayor suma desde que en 1970 ambos obtuvieran casi el 90%¹⁶⁴. Esto supuso una clara vuelta al bipartidismo, tras años de decadencia –fenómeno éste común a toda Europa–. Asimismo, fue la victoria más ajustada desde las elecciones de 1974, en las que el margen fue de menos de 1 punto porcentual¹⁶⁵.

Los nacionalistas escoceses, que en 2015 habían obtenido 56 de los 59 escaños de Escocia, en estas elecciones perdieron 21 hasta situarse en 35, pasando de un 50% a un 37% de voto. El eurófobo UKIP perdió su único escaño, y bajó de 12,6% al 1,8%.

El impacto de las elecciones hizo que la Primera Ministra, que había perdido la mayoría absoluta (aunque debido al sistema electoral, con tan solo 400 votos más la hubiera mantenido¹⁶⁶), tuviera que buscar apoyo en el DUP irlandés (Democratic Unionist Party), que le garantizó estabilidad para la legislatura.

A su vez, los nacionalistas escoceses acusaron el retroceso en apoyos y la Ministra Principal de Escocia anunció que la propuesta para un segundo referéndum de independencia se pospondría a otoño de 2018 o primavera de 2019¹⁶⁷.

¹⁶³ No incluye el escaño del Speaker of the House, The Rt. Hon. Jon Simon Bercow, MP, quien como manda la tradición se dio de baja en su partido en 2009, al acceder a dicho cargo. Además, por convención, si el Speaker concurre a la reelección, el resto de partidos no presentan candidato en su circunscripción, para evitar que así el Speaker tuviera que hacer campaña, y por tanto perdiese su neutralidad. El Speaker no se presenta con su nombre sino como “*the Speaker seeking re-election*”. En la actualidad, Jon Bercow representa a la circunscripción de Buckingham, escaño que ocupa desde 1997; en las elecciones generales de 2010, 2015 y 2017, concurrió sin competencia. Cabe recordar que el Speaker no toma partido en las deliberaciones parlamentarias, salvo en caso de empate.

¹⁶⁴ Reino Unido. General Election 2017: full results and analysis. House of Commons. Disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979#fullreport>

¹⁶⁵ Reino Unido. UK Election Statistics 1918-2017. House of Commons. Disponible en <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529>

¹⁶⁶ How Theresa May was just 400 votes short of a majority (Ashley Kirk, *The Telegraph*, 12 de junio de 2017). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/12/theresa-may-just-400-votes-short-majority/>

¹⁶⁷ Nicola Sturgeon puts Scottish independence referendum bill on hold (*BBC News*, 27 de junio de 2017). Disponible en <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-40415457>

3.3. Great Repeal Bill

El 13 de julio de 2017, el Secretario de Estado para el Brexit, David Davis, presentó en el Parlamento el Proyecto de Ley para la salida de la Unión Europea, también conocido como “Gran Derogación” (*Great Repeal Bill*)¹⁶⁸.

El Proyecto de Ley tiene como finalidad transponer a la Legislación británica las veinte mil normas comunitarias que dejarán de tener efecto en el Reino Unido tan pronto como éste abandone la Unión. Alrededor de mil de las mismas necesitarán ser modificadas¹⁶⁹.

En particular, y de acuerdo con el “*White Paper*” que el Gobierno Británico publicó en marzo de 2017: se derogará la Ley de las Comunidades Europeas de 1972, mediante la cual el Reino Unido accedió a las entonces CCEE; se concederá a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la misma categoría que a la del Tribunal Supremo del Reino Unido; se eliminará la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea; y se garantizan instrumentos (las llamadas “cláusulas de Enrique VIII”) para que a nivel ministerial se puedan modificar normas de diverso rango, acelerando así la transición¹⁷⁰.

De aprobarse el Proyecto de Ley, su entrada en vigor será el mismo día en que el Reino Unido abandone la Unión Europea, aunque el texto no prevé fecha fija, en previsión de que pueda producirse alguna prórroga.

No obstante, es harto necesario tener en cuenta que la situación en la que quedará el Reino Unido no será, ni puede ser, la del Reino Unido que en 1972 accedió a las Comunidades Europeas. Tanto por las transformaciones que el Reino Unido ha sufrido, como por la impronta que la Unión ha dejado en él, no existe posibilidad de *restitutio in integrum*¹⁷¹.

¹⁶⁸ Reino Unido. European Union (withdrawal) Bill 2017-19. Disponible en <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawal.html>

¹⁶⁹ Brexit: Government to set out plans to end dominance of EU law (Robert Nisbet, *Sky News*, 30 de marzo de 2017). Disponible en <https://news.sky.com/story/brexit-government-to-set-out-plans-to-end-dominance-of-eu-law-10817955>

¹⁷⁰ Reino Unido. Department for Exiting the European Union. *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, 2017. Disponible en https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604514/Great_repeal_bill_white_paper_print.pdf

¹⁷¹ MANGAS MARTÍN, A. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19, 29–63.

4. LA REACCIÓN EUROPEA

Más allá de lamentar la decisión británica, el resto de la Unión Europea fue consciente desde el principio de que la negociación suponía un reto que podía o bien debilitarla definitivamente, o fortalecerla y ayudarle a dar un paso adelante.

Es por ello que ya el 27 de julio de 2016 –un mes después del referéndum–, el Presidente de la Comisión, Jean Claude Juncker¹⁷², confió a Michel Barnier¹⁷³ la preparación de las negociaciones con el Reino Unido, una vez éste hubiera activado el artículo 50 TUE¹⁷⁴.

Una vez que el 29 de marzo de 2017 el Reino Unido notificó su salida, el Parlamento Europeo aprobó el 5 de abril una Resolución en la que se reafirmaba en su voluntad de favorecer el entendimiento entre ambas partes, y prevenía sobre posibles pactos bilaterales entre el Reino Unido y algún Estado miembro, sin contar con la Unión en su conjunto¹⁷⁵.

En su reunión del 29 de abril, el Consejo Europeo, por unanimidad, aprobó las “*guidelines*” (orientaciones) que habían de seguirse en la negociación con el Reino Unido, y que iban exactamente por el mismo camino que lo dicho por el Parlamento Europeo en su Resolución de 5 de abril¹⁷⁶.

Según lo dispuesto por el art. 238.2 TFUE, un mínimo de un 72% de los 27 Estados Miembros restantes, que a su vez representen al 65% de la población, aprobaron mandar a la Comisión el inicio de las negociaciones con el Reino Unido. De este modo, la Comisión Barnier, como equipo negociador en nombre de la Unión, recibió las directrices de negociación de los 27. El Reino Unido, como “Estado saliente”, está privado de tomar parte en las decisiones del Consejo que atañen a su salida¹⁷⁷.

¹⁷² Jean-Claude Juncker (Redange, 1954). Primer Ministro de Luxemburgo 1995-2013; Presidente de la Comisión Europea 2014-.

¹⁷³ Michel Bernard Barnier (La Tronche, 1951). Miembro de la Asamblea Nacional 1978-2004; Ministro de Asuntos Exteriores 2004-2005; Comisario de Mercado Interior y Servicios 2010-2014; Jefe de la Comisión Negociadora Europea para el Brexit 2016-.

¹⁷⁴ President Juncker appoints Michel Barnier as Chief Negotiator in charge of the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU (Comisión Europea, 27 de julio de 2016). Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2652_en.htm

¹⁷⁵ Unión Europea. Resolución del Parlamento Europeo, 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. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//ES>

¹⁷⁶ Unión Europea. Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50) consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/>

¹⁷⁷ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (2016). Brexit: Algunas reflexiones desde el Derecho Internacional, *REDI*, 68.

IV. LOS RETOS DE LA NEGOCIACIÓN

El Presidente del Consejo Europeo, apenas dos días después de la notificación, explicó las líneas maestras de la propuesta de *guidelines* que se había de someter a votación el 29 de abril. Como ya se ha dicho, fue aprobada por unanimidad.

Se distinguen dos fases en el proceso: la primera corresponde a las condiciones de la retirada; y la segunda –que sólo se activará si los progresos en la primera son suficientes– corresponde a las relaciones futuras entre la Unión y el Reino Unido.

Los cuatro elementos clave de la primera fase son¹⁷⁸:

- La regulación, antes que nada, del estatuto de los británicos residentes en otro Estado Miembro y de los ciudadanos europeos en el Reino Unido.
- Prevenir el vacío legal para las empresas de la Unión en el Reino Unido.
- Decidir las responsabilidades y compromisos financieros que el Reino Unido tiene para con la Unión Europea.
- La búsqueda de soluciones flexibles y creativas para evitar “*a hard border*” entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda.

A esto se le añade un elemento crucial para los intereses de España, recogido en el punto 24 de las Orientaciones: una vez se produzca la salida, todo acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido sobre Gibraltar queda supeditado a un acuerdo previo entre el Reino de España y el Reino Unido.

Por lo tanto, queda claro que en la negociación con el Reino Unido pueden distinguirse intereses comunes a toda la Unión, e intereses particulares de enorme envergadura histórica, que sin embargo han de encararse de forma conjunta. Finalmente, las negociaciones se trasladarán al terreno doméstico, donde apuntan WHITE y RUTTER (2017), “hasta la fecha ha habido una absoluta falta de claridad al respecto de cuál será el rol de los Parlamentos regionales en la legislación sobre el Brexit”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

¹⁷⁹ WHITE, H., RUTTER, J. (2017). *Legislating Brexit*. Institute for Government.

1. PRIMERA FASE DE LA NEGOCIACIÓN

Como se ha dicho, el éxito de la primera fase de la negociación es condición *sine qua non* para avanzar a la segunda. Durante este período se han producido seis rondas de negociación: 19 de junio, del 17 al 20 de julio, del 28 al 31 de agosto, del 25 al 28 de septiembre, del 9 al 12 de octubre, y finalmente el 9 y 10 de diciembre.

Todas las negociaciones se han regido por un estricto principio de transparencia, y la Comisión ha facilitado en todo momento su posición, la del Reino Unido, y los puntos de discrepancia.

1.1. Los derechos de los ciudadanos

La retirada del Reino Unido de la Unión Europea tiene implicaciones muy evidentes en los derechos de ciudadanos tanto británicos como extranjeros. Tanto los propios ciudadanos, como las autoridades de los Estados Miembros, son conscientes del trauma que puede llegar a suponer el Brexit para los cientos de miles de personas que habían establecido un proyecto de vida que ahora se ha visto gravemente perturbado.

Por este motivo, la Embajada de España ante el Reino Unido ha decidido abrir una “ventanilla Brexit”, a fin de dar asistencia e información en un momento de gran incertidumbre. La ventanilla, a cargo del diplomático D. Juan Duarte Cuadrado, se puso en marcha el mismo 29 de marzo de 2017 y a lo largo del año ha dado respuesta a unas 1200 consultas, y organizado 14 charlas informativas.

En cuanto a la negociación, en primer lugar, cabe mencionar a los 1,3 millones de británicos que viven o han vivido en otros Estados Miembros de la Unión Europea (trescientos mil de ellos en España), amparados por la libertad de circulación de personas. A estos se suman, fuera ya del alcance de la Unión, los más de tres millones de británicos que viven en terceros Estados¹⁸⁰.

En segundo lugar, existen los ya mencionados tres millones de ciudadanos de la Unión que residen o han residido en el Reino Unido, también en uso de su derecho a la libre circulación.

¹⁸⁰ What will Brexit mean for British expats? (Asa Bennet, *The Telegraph*, 30 de marzo de 2017). Disponible en <http://www.telegraph.co.uk/news/0/eu-facts-what-would-leaving-the-eu-mean-for-expats/>

1.1.1. Británicos en la UE-27

El artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea crea la ciudadanía de la Unión. Esta ciudadanía se añade y no reemplaza a la ciudadanía nacional, y supone una serie de derechos recogidos en los siguientes artículos del TFUE.

La salida del Reino Unido de la Unión Europea supone que los ciudadanos británicos (que no sean dobles nacionales de otro Estado Miembro) automáticamente dejan de ostentar la ciudadanía europea, y ello conlleva la extinción de esos derechos, los más importantes de los cuales son: el derecho a la libre circulación y residencia; el derecho a la participación política, mediante sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento Europeo en el Estado Miembro de residencia; el derecho de petición a los Organismos e Instituciones de la Unión, de iniciativa legislativa y de recurso ante el Defensor del Pueblo, todo ello en la lengua oficial de su elección; y el derecho a la asistencia diplomática y consular en cualquier legación de un Estado Miembro en un tercer Estado en el cual su país no esté representado.

Este último derecho resulta de máxima trascendencia para los británicos que viven en lugares donde el Reino Unido no cuenta con una red de asistencia consular. No en vano, los pasaportes españoles llevan inscrito el texto del artículo 23 TFUE (*Fig. 14*).

Además, tengamos en cuenta que muchos de los británicos que han vivido o viven en otros Estados de la Unión han contribuido a los sistemas de asistencia social mediante cotizaciones, y han generado derechos para el momento de cobrar una pensión. A esto se le suman situaciones como segundas residencias adquiridas en otros lugares de la UE, en la mayoría de los casos pensadas también para el tiempo de la jubilación.

1.1.2. Ciudadanos de la UE-27 en el Reino Unido

Los ciudadanos de la Unión que residen o han residido en el Reino Unido tienen inquietudes algo diferentes, especialmente las relacionadas con los motivos más influyentes en la campaña por el Brexit: la situación de los inmigrantes y sus familias, y las ayudas sociales a extranjeros.

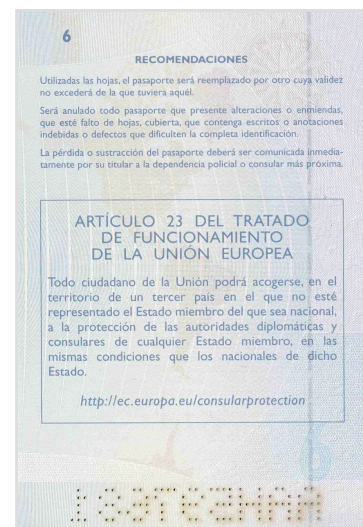


Fig. 14: *Página 6 del pasaporte español ordinario.*

En este sentido, cabe recordar lo ya expuesto sobre la Directiva 2004/38, y por otra parte la renegociación de 2015 y 2016 en la que se acordó el sistema del “Freno de Emergencia”¹⁸¹.

Es obligación de la UE garantizar que los ciudadanos de la Unión que queden fuera de la misma en la fecha de salida no sufran una pérdida de derechos, teniendo en cuenta que se han planteado un proyecto de vida en un Reino Unido dentro de la UE, y de forma sobrevenida la situación ha cambiado.

1.1.3. El Acuerdo

Ambas partes coinciden en resaltar la importancia de garantizar los derechos de ambos grupos de ciudadanos, a uno y otro lado del Canal de La Mancha. La negociación se realizó en todo momento de conformidad con lo dispuesto por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, y por las Resoluciones del Parlamento Europeo de 5 de abril y 3 de octubre de 2017.

En este sentido, el Acuerdo hace alusión a los derechos de libre circulación que los ciudadanos han ostentado, a los derechos que están en proceso de obtenerse, y a los derechos que se generarán en el futuro. Todo ello en línea con las directrices 20-22 del Consejo.

Se reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los británicos, y sus respectivos familiares y allegados, a continuar residiendo, trabajando o estudiando por el resto de sus vidas tal y como lo venían haciendo hasta ahora.

Aquellos ciudadanos que todavía no hayan adquirido la residencia, por no llevar cinco años viviendo en el Estado receptor, se equiparán a los anteriores aunque este plazo se cumpla después de la salida del Reino Unido de la Unión.

Los allegados (nacionales de un Estado Miembro o no) que actualmente tengan derecho a reunirse con el ciudadano en cuestión, podrán hacerlo incluso después de la fecha de salida. Queda por resolver –ya durante la segunda fase de la negociación– la situación de los cónyuges o parejas estables futuros. No obstante, queda ya acordado que los hijos, sean nacidos antes o después de la salida, estarán protegidos, nazcan en el Estado de residencia o no.

¹⁸¹ Las previsiones de la renegociación estaban sujetas a la permanencia del Reino Unido en la Unión, y pendientes de la perceptiva revisión de Tratados y legislación secundaria. Tras la decisión del Reino Unido, las modificaciones negociadas han decaído.

1.2. Irlanda

La peculiar circunstancia de Irlanda, ya descrita anteriormente, convierte el Brexit en un reto: por una parte, operativo, en lo que respecta a la frontera entre la República de Irlanda y el Reino Unido; por otra –y no menos importante–, en el equilibrio que ha hecho posible la paz en Irlanda del Norte tras décadas de terrorismo del IRA.

Se trata sin duda de un tema acuciante, y de ahí la importancia de tratarlo en la primera fase de las negociaciones. Hay que tener en cuenta que la mayoría de los ciudadanos de Irlanda del Norte votaron en contra del Brexit. Además, tras las elecciones de junio de 2017, el Partido Conservador debió buscar apoyo en el DUP irlandés para conformar una mayoría en la Cámara de los Comunes. Este acuerdo del Gobierno central con una de las partes históricamente en conflicto (en este caso, los unionistas), compromete la labor de mediación desde la neutralidad que Londres ha venido desarrollando en Irlanda.

1.2.1. La solución

Las claves son el mantenimiento de la frontera inexistente entre las dos Irlandas, en el marco de la ya mencionada *Common Travel Area*, y el respeto al Acuerdo de Viernes Santo de 10 de abril de 1998.

Este último tiene implicaciones tanto internamente en Irlanda del Norte, como en las relaciones Irlanda del Norte-República de Irlanda, como Reino Unido-República de Irlanda. Supuso la creación de una Asamblea y Gobierno regionales para Irlanda del Norte, varias instituciones de colaboración entre las dos Irlandas (norte-sur), y otras tantas entre las dos Islas (este-oeste).

Dicho Acuerdo tiene rango de Tratado Internacional, entre el Reino Unido e Irlanda, y fue refrendado en referéndum tanto en Irlanda del Norte como en la República de Irlanda (en este caso, para modificar los artículos 2 y 3 de la Constitución, a fin de establecer que la voluntad de reunificar el país sólo se hará de forma pacífica).

De este modo, la Unión Europea se compromete a respetar: el estatus de Irlanda del Norte como parte del Reino Unido, salvo que la población local decidiera legalmente lo contrario; la doble nacionalidad irlandesa-británica; y las instituciones de cooperación mixta. Además, seguirá apoyando legal y financieramente los programas *PEACE*.

El Reino Unido se compromete a no establecer una *hard border* (frontera dura), a respetar la ciudadanía europea de los británicos norirlandeses que también ostenten la nacionalidad irlandesa, y a facilitar el libre comercio entre ambas partes de la Isla.

1.3. Factura

Naturalmente, existen compromisos financieros que atañen al Reino Unido, y que tocan su fin con la retirada de cualquier Estado Miembro. La satisfacción de la cantidad a pagar o a recibir por el Reino Unido es esencial para el éxito del Acuerdo de salida. Se intentan evitar circunstancias como la que se dio en 1985, cuando el Reino Unido trató de abandonar la UNESCO sin cumplir con sus obligaciones económicas.

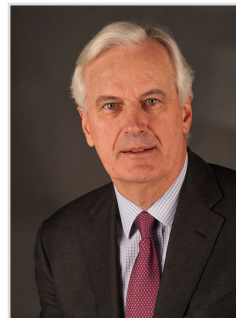
El Acuerdo incluye el compromiso del Reino Unido de satisfacer todas las cantidades ya acordadas y, a la inversa, el reintegro al Banco de Inglaterra de los capitales depositados en el Banco Central Europeo.

Queda establecido: que ningún Estado ha de recibir menos ni pagar más por causa de la retirada del Reino Unido; que el Reino Unido ha de abonar las cantidades que le corresponden como Estado Miembro en los proyectos ya apalabrados; y que el Reino Unido no debe ni pagar más ni pagar antes de lo que debiera en caso de permanecer dentro de la UE.

Asimismo, hay que tener en cuenta que el presupuesto de la Unión es plurianual, estando ahora en vigor el plan presupuestario 2014-2020. Así, el Reino Unido participará, más allá de la fecha de su salida, en los presupuestos de 2019 y 2020, como si de un Estado Miembro se tratase.



Rt. Hon. David Davis, MP
Secretario de Estado para la
Salida de la Unión Europea



Michel Barnier
Negociador principal de la
Comisión Europea

2. ESPAÑA Y EL CONFLICTO DE GIBRALTAR

De todos es conocido el contencioso histórico entre el Reino Unido y España a propósito del estatus jurídico de Gibraltar. Anteriormente ya se ha explicado que se trata de un Territorio Británico de Ultramar (el único de ellos que pertenece a la Unión Europea), que a su vez forma parte de la Lista de Territorios No Autónomos pendientes de descolonización.

A nivel europeo, consta como Región Autónoma Especial, quedando fuera de la unión aduanera, de la Política Agraria Común, y de Schengen. La dependencia de Gibraltar de la Unión Europea es tal que, en el referéndum sobre el Brexit, más de un 95% de ciudadanos votaron por seguir en ella.

Cabe recordar que en el momento de la adhesión del Reino Unido a las entonces Comunidades Europeas (1972), España no formaba parte de las mismas, y por lo tanto no tuvo “ni voz ni voto” en dicha negociación de entrada¹⁸². Por ello, el acceso de Gibraltar como “territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado Miembro” tuvo lugar sin la concurrencia de España y, por lo tanto, sin posibilidad alguna de avanzar en un conflicto que data de 1713. Dicho conflicto se ha visto agravado a lo largo del tiempo por el continuo incumplimiento tanto del propio artículo X del Tratado de Utrecht, mediante el cual se transfirió el territorio a la Corona Británica, como de las Resoluciones de Naciones Unidas.

El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno. Pero, para evitar cualquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra.

(...)

Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender, enajenar de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla.

Artículo X del Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713

¹⁸² IZQUIERDO SANS, C. (2017). El Brexit y Gibraltar: La perspectiva de la Unión Europea. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 137–156.

Pues bien, como afirma MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2017), con el Brexit “quizá por primera vez desde el Tratado de Utrecht de 1713, se ha abierto una oportunidad para intentar buscar una solución razonable al viejo contencioso sobre Gibraltar”¹⁸³.

2.1. Antecedentes contemporáneos

Más allá de las circunstancias históricas que llevaron a la firma del Tratado de Utrecht, en las últimas décadas se han producido hechos relevantes en el conflicto sobre Gibraltar.

En primer lugar, es el Reino Unido quien, en 1946, incluye a Gibraltar en la Lista de Territorios No Autónomos¹⁸⁴, y desde entonces tiene la obligación de informar periódicamente a Naciones Unidas.

Desde la inclusión en la Lista, se han producido importantes Resoluciones de la Asamblea General a propósito del proceso de descolonización; la piedra angular de todas ellas es la célebre Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960¹⁸⁵. Cinco años después de esa fecha se produce la primera Resolución¹⁸⁶ explícita respecto de Gibraltar, y se invita a ambos Gobiernos a dialogar sobre el asunto; un año más tarde, la ONU lamentaría la demora en la negociación¹⁸⁷.

Cuando el Reino Unido organizó el 10 de septiembre de 1967 un referéndum en Gibraltar¹⁸⁸, la Asamblea General lo condenó¹⁸⁹, y un año más tarde reiteraría su rechazo al incumplimiento sistemático por parte del Reino Unido de las Resoluciones

¹⁸³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). Brexit y Gibraltar: La soberanía compartida como posible solución de la controversia. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 11–37.

¹⁸⁴ YAÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, J.A. (2017). Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 93–113.

¹⁸⁵ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, A/RES/1514(XV), de 14 de diciembre de 1960, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/es/A/RES/1514(XV))

¹⁸⁶ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2070 (XX) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2070(XX), de 16 de diciembre de 1965, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2070\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2070(XX))

¹⁸⁷ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2231 (XXI) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2231(XXI), de 20 de diciembre de 1966, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2231\(XXI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2231(XXI))

¹⁸⁸ El referéndum tuvo lugar el 10 de septiembre de 1967, y en él los gibraltareños tenían que elegir entre la propuesta del Ministro español Castiella, o permanecer bajo soberanía británica con instituciones de autogobierno. El resultado fue un apoyo del 99,64% a la opción británica.

¹⁸⁹ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2353 (XXII) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2353(XXII), de 19 de diciembre de 1967, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2353\(XXII\)](https://undocs.org/es/A/RES/2353(XXII))

de Naciones Unidas, poniendo como fecha límite para el fin de la colonización sobre Gibraltar el 1 de octubre de 1969¹⁹⁰.

Más recientemente, un intento de solución se fraguó entre ambos Ministerios de Exteriores. Se trataba de una propuesta de soberanía conjunta, desbaratada cuando el 7 de noviembre de 2002 el Ministro Principal de Gibraltar, Peter Caruana¹⁹¹ convocó un referéndum unilateral en el que, con una participación superior al 85%, casi un 99% de los votantes rechazaron la soberanía compartida. La Ministra de Asuntos Exteriores española, Ana de Palacio¹⁹², calificó de “ilegal” el referéndum, y su homólogo británico, Jack Straw¹⁹³ tildó la consulta de “excentricidad”, a la vez que anunciaba que el Gobierno británico no le daría validez. Finalmente, y ante lo abrumador del resultado, dijo que los resultados “debían ser tenidos en cuenta”.

2.2. La descolonización

Cabe primeramente hacer una precisión de la máxima importancia: la diferencia existente, a la luz de las Resoluciones de Naciones Unidas, entre *colonia* y *pueblo colonial*.

No existe duda sobre el hecho de que Gibraltar es una colonia. Así consta tanto para el Reino Unido, desde que en 1830 lo designara “Crown Colony”¹⁹⁴, como para las Naciones Unidas. Pues bien, durante la época denominada la “Gran Descolonización”, en el seno de la ONU se tendió a considerar que las poblaciones de un territorio colonial constituían siempre un *pueblo colonial* (el concepto de “pueblo” nunca se ha definido en Naciones Unidas), y por lo tanto que era a la población de una colonia a la que le correspondería el ejercicio del derecho a la libre determinación¹⁹⁵. El Reino Unido intentó, sin éxito, que la ONU siguiera esta pauta para el caso de Gibraltar.

¹⁹⁰ Organización de las Naciones Unidas. Resolución 2429 (XXIII) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2429(XXIII), de 18 de diciembre de 1968, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2429\(XXIII\)](https://undocs.org/es/A/RES/2429(XXIII))

¹⁹¹ The Hon. Sir Peter Richard Caruana, KCMG, QC (Gibraltar, 1956). Ministro Principal de Gibraltar 1996-2011.

¹⁹² Ana Isabel de Palacio y del Valle-Lersundi (Madrid, 1948). Miembro del Parlamento Europeo 1994-2002; Ministra de Asuntos Exteriores 2002-2004; Diputada en Cortes Generales 2004-2006.

¹⁹³ The Rt. Hon. John Whitaker Straw (Essex, 1946). Miembro de la Cámara de los Comunes 1979-2015; Ministro del Interior 1997-2001; Ministro de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth 2001-2006; Ministro de Justicia y Lord Canciller 2007-2010.

¹⁹⁴ YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, J.A. (2017). Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 93-113.

¹⁹⁵ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2015). Gibraltar y el derecho de la descolonización. *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, 69-82.

Llegamos de ese modo a la conclusión de que el hecho de que un territorio sea una colonia –y deba por tanto ser objeto de descolonización–, no significa en absoluto que la población de ese territorio tenga derecho a la autodeterminación. A este respecto, cabe hacer una puntualización.

La doctrina ha querido distinguir¹⁹⁶: por una parte, el derecho que asiste a los pueblos coloniales, invadidos militarmente, o cuyos derechos fundamentales se violan sistemáticamente, a los cuales atribuye un derecho de autodeterminación *externa* (es decir, a buscar la independencia, la libre asociación o la integración en otro Estado); y por otra parte, el derecho de autodeterminación interna, que corresponde a *pueblos nacionales no coloniales*, y que supone el reconocimiento de los derechos civiles ordinarios dentro del Estado y a la no discriminación respecto del resto de ciudadanos, pero en ningún caso la independencia. Este último caso sería el aplicable a Gibraltar o a Malvinas¹⁹⁷, ambos en la Lista de territorios pendientes de descolonización.

Nada que ver tiene, por tanto, la situación de Gibraltar con la de –por citar un ejemplo que también atañe a España–, el Sáhara Occidental. Ahí sí, las Naciones Unidas en repetidas ocasiones han manifestado la necesidad de que el pueblo saharauí pueda ejercer, como tal pueblo, su derecho a la libre determinación.

Es por ello que cualquier consulta que se celebre en Gibraltar sobre el estatus jurídico del territorio es totalmente irrelevante para la cuestión de la soberanía, y en ningún caso se puede considerar un ejercicio legítimo del derecho de autodeterminación (entendido como autodeterminación externa). En palabras de ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2004)¹⁹⁸, “el derecho de libre determinación interna interfiere en la solución del contencioso de Gibraltar pero lo hace sólo en el sentido de obligar al gobierno británico en su ámbito doméstico de actuación, sin que esta interferencia se proyecte en el ámbito internacional ni afecte a los derechos de España”.

En particular, el más importante derecho de España es su integridad territorial:

Todo intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas.

Párrafo 6º de la Resolución 1514 (XV), de 14 de diciembre de 1960

¹⁹⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

¹⁹⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2004). ¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar? *Gibraltar, 300 Años*, 85–108.

¹⁹⁸ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2017). Brexit y Gibraltar: La perspectiva de Naciones Unidas. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 41–54.

La controversia de Gibraltar, por lo tanto, ha de resolverse entre el Reino Unido – que es la potencia colonial obligada a descolonizar el territorio– y España, que es el Estado cuya integridad territorial está en juego, y que además tiene derecho de adquisición preferente según lo dispuesto por el Tratado de Utrecht.

2.3. Posibles soluciones

Huelga decir que los intentos de solucionar el contencioso no son novedad; en líneas anteriores se repasaba la negociación de 2001 y 2002. No obstante, el Brexit ha supuesto un revulsivo en el conflicto, en el que España ha visto su mejor oportunidad hasta la fecha.

Pocos meses después del referéndum del Brexit, ante la Comisión Política Especial y de Descolonización (IV Comisión) de Naciones Unidas, el Embajador Representante Permanente de España ante la ONU, Sr. Oyarzun Marchesi, desarrolló el contenido de la propuesta de cosoberanía española¹⁹⁹:

- «Un ventajoso estatuto personal para los gibraltareños que podría incluir la doble nacionalidad». Es decir, la conservación de la nacionalidad británica, que los gibraltareños ostentan plenamente desde la British Nationality Act 1981²⁰⁰, y la posible adquisición de la española, sin renuncia a la anterior.
- «Un autogobierno tan amplio como sea posible, y que tiene acomodo en nuestro ordenamiento constitucional». Es decir, mantenimiento de las instituciones de Gibraltar, y la incorporación del territorio a la Monarquía parlamentaria española, a través de lo dispuesto por el art. 144.b de la Constitución²⁰¹, redactado en su día pensando en casos como Ceuta y Melilla, y eventualmente Gibraltar.

¹⁹⁹ ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). *The Joint Sovereignty Proposal for Gibraltar: Benefits for All*, Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari50-2017-ortegacarcelen-joint-sovereignty-proposal-gibraltar-benefits-for-all

²⁰⁰ Reino Unido. British Nationality Act 1981, de 30 de octubre de 1981, c. 61. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>

²⁰¹ España. Artículo 144 de la Constitución Española. *Boletín Oficial de Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424:

Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:

- a. *Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*
- b. *Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial.*
- c. *Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143.*

- «Un régimen fiscal particular en Gibraltar». Con todas las excepciones necesarias dentro del Derecho de la Unión.
- «El desmantelamiento de la Verja». La Verja fue levantada por el Reino Unido en 1909, y ha sido objeto de disputas hasta el punto de ser cerrada de 1969 a 1982. La desaparición de la misma según España, beneficiaría tanto a los habitantes del Campo, como a los de Gibraltar.
- «España y el Reino Unido ostentarían conjuntamente las competencias en materia de defensa, asuntos exteriores, control de las fronteras exteriores, inmigración y asilo».

A este respecto, ORTEGA CARCELÉN (2017)²⁰² señala cinco ventajas claras de la propuesta española:

- 1) El respeto a lo democráticamente expresado por los gibraltareños en el referéndum sobre el Brexit. Habiendo quedado claro que, de acuerdo con Naciones Unidas, no existe posibilidad de independencia, y que por otra parte los gibraltareños desean seguir formando parte de la Unión, queda sólo una opción: la de situarse bajo la soberanía de un Estado Miembro como es España.
- 2) Los enormes beneficios para la economía de la zona, dada la gran interdependencia entre el Campo de Gibraltar y el Peñón.
- 3) El mantenimiento de las libertades propias de la UE. Con la salida del Reino Unido de la Unión Europea se pone fin a la libertad de circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales entre ambos lados de la frontera.
- 4) La normalización de las relaciones entre ambos Estados. La presencia de una colonia de un país aliado en el territorio de otro es un anacronismo y una continua fuente de conflictos.
- 5) La integración definitiva de Gibraltar en la UE. Desde su acceso en 1972, problemas como contrabando o blanqueo de capitales no han podido resolverse debido a la peculiar situación de Gibraltar, y las exenciones que se le aplican.

²⁰² ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). La propuesta española de cosoberanía para Gibraltar: Una oferta con futuro. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 189–200.

A su vez, GUTIÉRREZ ESPADA (2017)²⁰³ señala una serie de líneas rojas que España jamás debería aceptar en su negociación con el Reino Unido.

En primer lugar, la propuesta de cosoberanía habría de tener un término acotado, siguiendo la línea de la propuesta del Ministro Abel Matutes²⁰⁴, que en 1997 ofreció un período de 50 años. De lo contrario, se perpetuaría la situación “anómala”, en la que España no ostentara la plena soberanía de todo su territorio.

En segundo lugar –y obviando el hecho de que el aeropuerto se construyó ilegalmente en zona neutral en 1938, aprovechando el contexto bélico en España–, la base militar no puede permanecer bajo exclusiva soberanía británica, como pretendía el Ministro Straw en las negociaciones de principios de siglo.

En tercer lugar, las excepcionalidades y peculiaridades del régimen que se acordara en ningún caso pueden suponer “aceptar un régimen que haga de la soberanía territorial española sobre el Territorio una mera apariencia”.

Todos los autores van por lo tanto en el sentido de buscar una solución que reconozca primero la cosoberanía británico-española, con un acuerdo que permita por una parte la restitución de la integridad territorial de España, y por otro la permanencia de Gibraltar en la UE.

Eventualmente, este acuerdo debería desembocar en la total integración de Gibraltar en el Reino de España, y la descolonización del territorio, de acuerdo con lo dispuesto por Naciones Unidas.

Por su parte, DEL VALLE GÁLVEZ (2016)²⁰⁵ propone una solución que evite el término “cosoberanía”, que el autor considera desacreditado. Su propuesta es una “Ciudad de las Coronas Británica y Española”, con soberanía “en común”. Se evita así la connotación territorial del término “cosoberanía”, y quedarían pendientes de solución temas como la representación en Cortes Generales de los nuevos ciudadanos gibraltareños españoles, o la reforma del Código Civil en el sentido de permitir la doble nacionalidad con el Reino Unido.

²⁰³ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

²⁰⁴ Abel Matutes Juan (Ibiza, 1941). Senador en Cortes Generales 1977-1982; Diputado en Cortes Generales 1982-1986; Miembro del Parlamento Europeo 1994-1996; Ministro de Asuntos Exteriores 1996-2000.

²⁰⁵ DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2016). *Gibraltar, “año Cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorspanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-opportunidades-espana

Existen, por lo tanto, posibilidades de lo más creativas. En cualquier caso –y en eso coinciden prácticamente todas las propuestas–, queda desestimada la posibilidad de que el Reino Unido simplemente ceda la soberanía a España.

De modo que la opción más plausible es la de una fórmula mixta (que recuerda al modelo chino implantado en Hong Kong y Macao de “un país, dos sistemas”), cuya eventual desembocadura en la total soberanía española todavía está por estudiar.

No obstante, cualquier solución nos lleva a su vez a grandes interrogantes. Por ejemplo, está claro que en un escenario de soberanía conjunta post-Brexit, España es quien se ocuparía de todo lo relacionado con la Unión Europea (desde la representación en las Instituciones, hasta la incorporación de Gibraltar a la circunscripción única española en las elecciones al Parlamento Europeo). Todo ello obliga a plantearse la cuestión de qué ocurriría con todos estos extremos si, mientras dura la soberanía conjunta, el Reino Unido reingresara en la Unión Europea.

2.4. El papel moderador de la Unión Europea

Queda claro que, con la salida del Reino Unido, la Unión Europea deja de ser un elemento neutral en el conflicto, puesto que sólo queda dentro de ella una de las partes: España.

Es por eso lógico que, ya en las Orientaciones del Consejo de 29 de abril de 2017, la Unión haya tomado partido por España en el contencioso, otorgándole además un *ius prohibendi* sobre todo lo que se refiera a Gibraltar²⁰⁶.

Recuerda MANGAS MARTÍN (2016)²⁰⁷ que desde 1986 España se ha visto obligada a garantizar la libre circulación, residencia y derecho a trabajar de los nacionales de ambos lados, sin perjuicio de los controles propios de una frontera con un territorio no Schengen. Ahora bien, desde el momento en que el Reino Unido abandone la Unión, cesan dichas obligaciones de España y se restablecen las facultades y derechos que le reconoce a España el Tratado de Utrecht (cierre o apertura a discreción).

²⁰⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

²⁰⁷ MANGAS MARTÍN, A. (2016). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano. Disponible en <http://eprints.ucm.es/38626/1/2016%20DT9--Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf>

2.5. Falsas analogías

En los meses previos al referéndum sobre el Brexit, y sobre todo una vez producido el inesperado resultado, hay quien ha propuesto soluciones que supuestamente resolverían el encaje de Gibraltar en la Unión Europea, sin pasar por aceptar las demandas españolas.

Teniendo claro que ni se trata de una absorción (caso de la reunificación alemana), ni existe posibilidad de independencia (caso de la Argelia Francesa), tampoco resulta posible establecer con la UE una relación semejante a la de los micro Estados como Andorra, San Marino o Mónaco, puesto que éstos son sujetos de Derecho internacional, y Gibraltar es simplemente una colonia.

Por su parte, la comparación con Groenlandia (el “reinverse Greenland”), no resulta aplicable puesto que Groenlandia no era una colonia, como lo es Gibraltar, y se retiró en 1982 convirtiéndose en 1985 en Territorio de Ultramar. Además, el Reino de Dinamarca, Estado Miembro al que pertenece Groenlandia sigue formando parte de la Unión, a diferencia del Reino Unido.

3. POSIBLES ESCENARIOS

3.1. Salida con acuerdo

Una vez superada la primera fase, queda pendiente la segunda, en la que se ha de abordar la futura relación entre el Reino Unido y la Unión Europea. Si se alcanza un acuerdo, éste entrará en vigor a más tardar 2 años después de la fecha de la notificación de salida. Según el mismo artículo, en el momento de entrada en vigor del Acuerdo (y, simultáneamente, de la Great Repeal Bill), el Reino Unido cesa en su condición de Estado Miembro.

Este Acuerdo se celebrará entre el Reino Unido y el Consejo de la Unión Europea en su formación de Asuntos Generales –por mayoría cualificada del 72% de los Estados Miembros que a su vez representen al 65% de la población de la Unión (todo ello sin contar con el Reino Unido)–. La propuesta de Acuerdo ha de ser previamente aprobada por el Parlamento Europeo, en cuyas deliberaciones los Eurodiputados británicos sí pueden participar.

Hay que tener en cuenta que, a diferencia de lo que ocurre en la adhesión de un nuevo Estado (en la que es necesaria la ratificación de todos los Estados Miembros), en el caso de una retirada no se precisa autorización alguna por parte de los restantes Estados de la Unión. Queda a salvo la circunstancia de que en ese acuerdo se incluyan modificaciones de Tratados, en cuyo caso se necesitaría la concurrencia de los demás²⁰⁸. En el caso del Brexit, al menos el artículo 52 TUE, que describe el ámbito territorial de los Tratados, debería ser modificado para eliminar la referencia al Reino Unido²⁰⁹.

3.2. Salida sin acuerdo

La Primera Ministra ha afirmado que prefiere salir “sin acuerdo” que con un “mal acuerdo”. Cabe recordar que, transcurridos dos años desde el 29 de marzo de 2017, la Legislación europea automáticamente deja de aplicarse al Reino Unido, que pasa a ser un Tercer Estado. Es lo que algunos juristas han llamado “caer por el acantilado”²¹⁰.

En ese caso, el Reino Unido se convertiría en simplemente un Estado más de la Organización Mundial del Comercio, poniendo fin a la situación privilegiada del mercado común. Además, los residentes en el Reino Unido quedarían desamparados en cuanto a libertad de movimiento y derechos sociales. A su vez, los emigrantes británicos en la Unión Europea estarían a merced de cada legislación migratoria estatal.

3.3. Prórroga

En conformidad con el propio art. 50 TUE, el propio Consejo Europeo, de acuerdo con el Reino Unido, puede decidir prorrogar la fecha de salida más allá del 29 de marzo de 2019. Dicha decisión ha de tomarse por unanimidad, y supone que los Tratados siguieran aplicándose en su totalidad al Reino Unido, como Estado Miembro²¹¹. El alcance de la prórroga no está limitado, y queda a discreción del Consejo Europeo.

²⁰⁸ POPTCHEVA, E.M. (2016). *Briefing Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service.

²⁰⁹ Unión Europea. Art. 52 del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, 26 de octubre de 2012:
1. Los Tratados se aplicarán al Reino de Bélgica, a la República de Bulgaria, a la República Checa, al Reino de Dinamarca, a la República Federal de Alemania, a la República de Estonia, a Irlanda, a la República Helénica, al Reino de España, a la República Francesa, a la República Italiana, a la República de Chipre, a la República de Letonia, a la República de Lituania, al Gran Ducado de Luxemburgo, a la República de Hungría, a la República de Malta, al Reino de los Países Bajos, a la República de Austria, a la República de Polonia, a la República Portuguesa, a Rumanía, a la República de Eslovenia, a la República Eslovaca, a la República de Finlandia, al Reino de Suecia y al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. (...)

²¹⁰ WYATT, Prof. D., QC. (2017). The Brexit Papers; The Impact of “No Deal”, *The General Council of the Bar*, 20.

²¹¹ MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ, J. y BALANZA NÁJERA, C. (2016). Actualidad Jurídica, *Aranzadi Revista Jurídica*, 921, 20.

4. REVERSIBILIDAD DEL ARTÍCULO 50 TUE

Mucho se ha hablado de la posibilidad de que, una vez invocado el procedimiento del artículo 50 TUE, el Estado Miembro saliente decidiera interrumpir el proceso de retirada, bien por un cambio de criterio, o bien por la marcha indeseada de las negociaciones de salida. Lo cierto es que el Tratado de la Unión Europea no hace mención alguna a dicha posibilidad.

El 29 de marzo de 2017, día de la notificación, la Comisión Europea publicó una serie de preguntas y respuestas a tenor del proceso que se abría. A la pregunta de si el artículo 50 puede ser revocado, la Comisión responde que la notificación de salida es “un punto de no retorno”²¹².

Coincide con esta posición un estudio del Parlamento Europeo²¹³, que concluye que la causa de retirada es la mera notificación, y no el acuerdo final de salida. Esto se demuestra con el hecho de que, aunque no exista acuerdo alguno, dos años después de la notificación, el Estado Miembro queda automáticamente fuera.

Otra parte de la doctrina defiende que el Reino Unido puede, en cualquier momento del plazo de salida de dos años (o su prórroga), retirar su notificación y permanecer como Estado Miembro. A este respecto, Lord Kerr²¹⁴, quien fuera miembro de la Convención Europea que redactó el primer borrador de lo que luego fue el artículo 50, dijo ante la Cámara de los Lores que “sí, habiéndonos asomado al abismo, cambiáramos de opinión, sin duda podríamos”²¹⁵.

También el Dr. Udo di Fabio, Magistrado del Tribunal Constitucional Federal de Alemania afirma que “la intención de retirarse de la propia legislación de la UE no es en absoluto una denuncia, sino que puede revocarse en cualquier momento hasta la inaplicabilidad de los tratados”²¹⁶.

²¹² Article 50 of the Treaty on European Union – Q&A (Comisión Europea, 29 de marzo de 2017). Disponible en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_en.htm

²¹³ POPTCHEVA, E.M. (2016). *Briefing Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service.

²¹⁴ The Rt. Hon. Lord John Olav Kerr, Baron Kerr of Kinlochard, GCMG (Grantown-on-Spey, 1942). Embajador Representante Permanente del Reino Unido ante la Unión Europea 1990-1995; Embajador del Reino Unido ante los Estados Unidos 1995-1997; Miembro de la Cámara de los Lores 2004-.

²¹⁵ Sesión de la Cámara de los Lores de 21 de febrero de 2017. Palabras de The Rt. Hon. Lord John Olav Kerr, Baron Kerr of Kinlochard, GCMG. Hansard (the Official Report), disponible en <https://goo.gl/SSQE23>

²¹⁶ Kopf hoch! (Dr. Udo di Fabio, *Frankfurter Allgemeine*, 7 de julio de 2016). Disponible en <http://www.faz.net/aktuell/brexit/zukunft-der-europaischen-union-kopf-hoch-14327446.html>

CONCLUSIONES

PRIMERA. En el ámbito de las Organizaciones internacionales, existen variedad de fórmulas para regular la salida de un Estado Miembro. Se ha visto que hay casos – como es el de la ONU– en los que se contempla la expulsión o suspensión de una parte, y sin embargo no su salida voluntaria; a la inversa, existen otros que prevén la retirada voluntaria, pero no la expulsión (caso de la OTAN). Este último es el caso de la Organización política de integración por excelencia en nuestro entorno, que es la Unión Europea, la cual ofrece la posibilidad a sus Estados Miembros de desvincularse de ella mediante un proceso regulado al que el Reino Unido se acogió el 29 de marzo de 2017.

SEGUNDA. El Reino Unido ha sido un miembro de gran relevancia en la Unión Europea desde su adhesión en 1973, pero la relación entre ambas partes ha sido complicada, polémica, y en ocasiones hostil. Estos avatares explican por una parte el retraso en la incorporación del Reino Unido al proyecto comunitario, y por otra parte la peculiar situación que el Reino Unido ha mantenido como Estado Miembro, sin llegar a participar nunca totalmente del proyecto de integración.

TERCERA. La decisión el Reino Unido de salir de la Unión Europea vino precedida de uno de los acontecimientos más extraordinarios divisorios que la sociedad británica haya vivido en los últimos tiempos. Ello ha salido a la luz en la campaña y el referéndum, así como en el debate constitucional sobre los límites de la acción gubernamental y la soberanía parlamentaria.

CUARTA. En la negociación que ha de desembocar en un acuerdo de salida con el Reino Unido existen dos grandes grupos de intereses: los de la Unión Europea en su conjunto –ante todo, la situación de los ciudadanos británicos residentes en el resto de la Unión Europea, y la de los ciudadanos de los otros veintisiete Estados Miembros que residen en el Reino Unido–; y, por otra parte, intereses particulares de algunos Estados Miembros, de entre los que cabe destacar la delicada situación de Irlanda de Norte, así como las posibilidades que ahora se abren para poner fin al contencioso sobre Gibraltar.

QUINTA. Con la activación del procedimiento de retirada previsto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, se abre un proceso de extrema relevancia política (además de social, económica, de seguridad, etc.) que pone a prueba la capacidad de la Unión Europea para aprovechar este momento y dar un salto cualitativo en la unión *cada vez más estrecha entre los pueblos europeos* que prevén el Tratado de Roma y los sucesivos Tratados que han sentado las bases de la Unión Europea.

BIBLIOGRAFÍA

Monografías y obras generales

- BARDE, J. (1981). *La notion de droits acquis en droit international public*. París: Publications universitaires de Paris. 439 pp.
- BLANKE, H.J., MANGIAMELI, S., y ADRIAANSE, P. (2012). *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Berlín: Springer. 582 pp.
- BÜHLER, K.G. (2001). *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*. La Haya: Kluwer Law International. 351 pp.
- GUILD, E. (2017). *Brexit and its Consequences for UK and EU Citizenship, or Monstrous Citizenship*. Londres: Brill | Nijhoff. 90 pp.
- KELSEN, H. (2000). *The Law of the United Nations: A critical analysis of its fundamental problems*. Clark: Lawbook Exchange. 994 pp.
- DE LOLME, J.L. (1774). *Constitution de l'Angleterre*. Ámsterdam: Chez E. van Harrevelt. 326 pp.
- MCNAIR, Lord A.D., 1st Baron McNair, CBE, KC, FBA. (1986). *The Law of Treaties*. Oxford: Clarendon. 800 pp.
- MEDINA ORTEGA, M. (2014). *El derecho de secesión en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons. 239 pp.
- REUTER, P. (1989). *Introduction to the Law of Treaties*. Londres y Nueva York: Pinter Publishers. 236 pp.
- SHAW, M. (2016). *International Law and Municipal Law*. Encyclopædia Britannica.

Artículos

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2017). Brexit y Gibraltar: La perspectiva de Naciones Unidas. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 41–54.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2015). Gibraltar y el derecho de la descolonización. *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, pp. 69–82.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2004). ¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar? *Gibraltar, 300 Años*, pp. 85–108.
- ÁRNADÓTTIR, S. (2016). Termination of Maritime Boundaries Due to a Fundamental Change of Circumstances. *Utrecht Journal of International and European Law*, 32, pp. 94–111.
- BUSTOS GISBERT, R. (2017). La desnudez de la Constitución Británica. Crónica marciana de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del Reino Unido de 24 de Enero de 2017. *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, 62, 13–46.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (2016). Brexit: Algunas reflexiones desde el Derecho Internacional, *REDI*, 68.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 55–78.
- IZQUIERDO SANS, C. (2017). El Brexit y Gibraltar: La perspectiva de la Unión Europea. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 137–156.
- KING-HALL, S. (1954). The Duties of the Member of Parliament by the Rt. Hon. Sir Winston Churchill K.G., M.P., *Parliamentary Affairs*, 3, p. 302.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19, pp. 29–63.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). Brexit y Gibraltar: La soberanía compartida como posible solución de la controversia. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 11–37.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2016). La Unión Europea ante el desafío del Brexit de la decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, pp. 7–23.
- MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ, J. y BALANZA NÁJERA, C. (2016). *Actualidad Jurídica, Aranzadi Revista Jurídica*, 921, p. 20.

- ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). La propuesta española de cosoberanía para Gibraltar: Una oferta con futuro. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 189–200.
- PELLET, A. (1992). The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law*, 3, pp. 178–185.
- SUTTNER, R. (1984). Has South Africa Been Illegally Excluded from the United Nations General Assembly? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 17, pp. 279–301.
- YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, J.A. (2017). Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 93–113.

Documentos de trabajo

- MANGAS MARTÍN, A. (2016). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano. Disponible en <http://eprints.ucm.es/38626/1/2016%20DT9--Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf>
- NOVAK, P. (2017). *Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam*, Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Disponible en http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_1.1.3.pdf
- ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). *The Joint Sovereignty Proposal for Gibraltar: Benefits for All*, Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari50-2017-ortegacarcelen-joint-sovereignty-proposal-gibraltar-benefits-for-all
- POPTCHEVA, E.M. (2016). *Briefing Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service. Disponible en [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf)
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2016). *Gibraltar, “año Cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-oportunidades-espana
- WHITE, H., RUTTER, J. (2017). *Legislating Brexit*. Institute for Government. Disponible en <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ5347-Legislating-Brexit-IFG-Analysis-032017-WEB.pdf>
- WYATT, Prof. D., QC. (2017). *The Brexit Papers; The Impact of “No Deal”*, The General Council of the Bar. Disponible en http://live.barcouncil.netxtra.net/media/574668/brexit_paper_20_-_impact_of_no_deal.pdf

Fuentes de información institucional

UNIÓN EUROPEA:

- Parlamento Europeo
- Comisión Europea
- Consejo Europeo
- Consejo de la Unión Europea

CONSEJO DE EUROPA:

- Asamblea Consultiva
- Comité de Ministros
- Tribunal Europeo de Derechos Humanos

ESPAÑA:

- Boletín Oficial del Estado
- Real Instituto Elcano
- Embajada de España ante el Reino Unido: Ventanilla Brexit
- Consulado General de España en Londres

REINO UNIDO:

- House of Commons: Select Committee on Modernisation of the House of Commons; House of Commons Library.
- House of Lords: Select Committee on the Constitution
- Government of the United Kingdom
- Office for National Statistics
- High Court of Justice
- Supreme Court
- The General Council of the Bar

IRLANDA:

- Irish Statute Book

Medios de comunicación

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC)

SKY NEWS

THE DAILY TELEGRAPH

NATIONAL BROADCASTING COMPANY (NBC)

THE INDEPENDENT

THE GUARDIAN

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG

UNIVERSITY OF LIVERPOOL NEWS

Legislación

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS:

Convenciones:

- Carta de las Naciones Unidas, firmada en San Francisco el 26 de junio de 1945. Disponible en <http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>
- Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Disponible en <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>

Asamblea General:

- Resolución 491 (V) de la Asamblea General “Admisión de la República de Indonesia como Miembro de las Naciones Unidas”, A/RES/491(V), de 28 de septiembre de 1950, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/491\(V\)](https://undocs.org/es/A/RES/491(V))
- Resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General “Cuestión del África Sudoccidental”, A/RES/2145(XXI), de 27 de octubre de 1966 , disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2145\(XXI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2145(XXI))
- Resolución 2372 (XXII) de la Asamblea General “Cuestión del África Sudoccidental”, A/RES/2372(XXII), de 12 de junio de 1968, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2372\(XXII\)](https://undocs.org/es/A/RES/2372(XXII))
- Resolución 31/152 de la Asamblea General “Condición de observadora para la West Africa People’s Organization”, A/RES/31/152, de 20 de diciembre de 1976, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/31/152>
- Resolución 3207 (XXIX) de la Asamblea General “Relaciones entre las Naciones Unidas y Sudáfrica”, A/RES/3207(XXIX), de 30 de septiembre de 1974, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/3207\(XXIX\)](https://undocs.org/es/A/RES/3207(XXIX))
- Resolución 47/1 de la Asamblea General “Recomendación del Consejo de Seguridad de 19 de septiembre de 1992”, A/RES/47/1, de 22 de septiembre de 1992, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/47/1>
- Resolución 55/12 de la Asamblea General “Admisión de la República Federativa de Yugoslavia como Miembro de las Naciones Unidas”, A/RES/

55/12, de 1 de noviembre de 2000, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/55/12>

- Resolución 60/264 de la Asamblea General “Admisión de la República de Montenegro como Miembro de las Naciones Unidas”, A/RES/60/264, de 28 de junio de 2006, disponible en <https://undocs.org/es/A/RES/60/264>
- Resolución 1668 (XVI) de la Asamblea General “Representación de China en las Naciones Unidas”, A/RES/1668(XVI), de 15 de diciembre de 1961 , disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/1668\(XVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/1668(XVI))
- Resolución 2758 (XXVI) de la Asamblea General “Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas”, A/RES/2758(XXVI), de 25 de octubre de 1971, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2758(XXVI))
- Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, A/RES/1514(XV), de 14 de diciembre de 1960, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/es/A/RES/1514(XV))
- Resolución 2070 (XX) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2070(XX), de 16 de diciembre de 1965, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2070\(XX\)](https://undocs.org/es/A/RES/2070(XX))
- Resolución 2231 (XXI) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2231(XXI), de 20 de diciembre de 1966, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2231\(XXI\)](https://undocs.org/es/A/RES/2231(XXI))
- Resolución 2353 (XXII) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2353(XXII), de 19 de diciembre de 1967, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2353\(XXII\)](https://undocs.org/es/A/RES/2353(XXII))
- Resolución 2429 (XXIII) de la Asamblea General “Cuestión de Gibraltar”, A/RES/2429(XXIII), de 18 de diciembre de 1968, disponible en [https://undocs.org/es/A/RES/2429\(XXIII\)](https://undocs.org/es/A/RES/2429(XXIII))

Consejo de Seguridad:

- Resolución 86 (1950) del Consejo de Seguridad “Admisión de Nuevos Miembros en las Naciones Unidas: Indonesia”, S/RES/86(1950), de 26 de septiembre de 1950, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/86\(1950\)](https://undocs.org/es/S/RES/86(1950))

- Resolución 757 (1992) del Consejo de Seguridad “Bosnia y Herzegovina”, S/RES/757(1992), de 30 de mayo de 1992, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/757(1992))
- Resolución 777 (1992) del Consejo de Seguridad “República Federativa de Yugoslavia”, S/RES/777(1992), de 19 de septiembre de 1992, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/777\(1992\)](https://undocs.org/es/S/RES/777(1992))
- Resolución 1326 (2000) del Consejo de Seguridad “Sobre la admisión de la República Federativa de Yugoslavia como Miembro de las Naciones Unidas”, S/RES/1326(2000), de 31 de octubre de 2000, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/1326\(2000\)](https://undocs.org/es/S/RES/1326(2000))
- Resolución 1691 (2006) del Consejo de Seguridad “Admisión de Nuevos Miembros”, S/RES/1691(2006), de 22 de junio de 2006, disponible en [https://undocs.org/es/S/RES/1691\(2006\)](https://undocs.org/es/S/RES/1691(2006))

UNIÓN EUROPEA:

Tratados:

- Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, de 26/10/2012, pp. 0001-0390, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326, de 26/10/2012, pp. 0001-0390, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (Tratado de París), de 18 de abril de 1951. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0022>
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, de 25 de marzo de 1957. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>
- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom), de 25 de marzo de 1957. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024>

- Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, de 7 de febrero de 1992. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>
- Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, nº C 340 de 10/11/1997, pp. 0001-0144. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 13 de diciembre de 2007. Disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=ES>
- Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 239 de 22/09/2000, pp. 0069-0075, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A42000A0922%2804%29>
- Acervo de Schengen - Acuerdo de adhesión de la República Portuguesa al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 239 de 22/09/2000, pp. 0076-0082, disponible en [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1510096190195&uri=CELEX:42000A0922\(05\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1510096190195&uri=CELEX:42000A0922(05))

Directivas:

- Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004. *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº L 158 de 30/04/2004, pp. 0077-0123, disponible en <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=LEGISSUM:133152>

Resoluciones:

- Resolución del Parlamento Europeo, 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. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//ES>

Consejo Europeo:

- Orientaciones del Consejo Europeo (art. 50) consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE. Disponible en <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>

CONSEJO DE EUROPA:

- Estatuto del Consejo de Europa (Tratado de Londres), de 5 de mayo de 1949. Disponible en <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001>
- Resolución 361 (1968) de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa sobre la situación en Grecia, de 31 de enero de 1968, disponible en <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=15776&lang=EN>
- Resolución (70) 34, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, “Consecuencias legales y financieras de la retirada de Grecia del Consejo de Europa”, de 27 de noviembre de 1970, disponible en <https://rm.coe.int/16804bc2a7>

ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE:

- Tratado del Atlántico Norte (Tratado de Washington), de 4 de abril de 1949. Disponible en https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=es

REINO DE ESPAÑA:

- Constitución Española. *Boletín Oficial de Estado*, núm. 311, de 29 de diciembre de 1978, pp. 29313-29424. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección se la Seguridad Ciudadana. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27216-27243. Disponible en <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442>

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE:

- Septennial Act 1715, de mayo de 1716, c. 38. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo1St2/1/38/body/1991-02-01?timeline=true>
- Parliament Act 1911, de 18 de agosto de 1911, c. 13. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1978-31229>
- Immigration Act 1971, de 28 de octubre de 1971, c. 77. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents>
- Referendum Act 1975, de 8 de mayo de 1975, c. 33. Disponible en <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/d9110d33-9f41-4fe7-b6f8-7d517b1efb60>
- British Nationality Act 1981, de 30 de octubre de 1981, c. 61. Disponible en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>
- Identity Cards Act 2006, de 30 de marzo de 2006, c. 15. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/15/contents/enacted>
- Identity Documents Act 2010, de 21 de diciembre de 2010, c. 40. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/40/contents>
- Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, de 16 de febrero de 2011, c. 1. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/enacted>
- Fixed-term Parliaments Act 2011, de 15 de septiembre de 2011, c. 14. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>

- The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, de 12 de febrero de 2013, No. 242. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2013/242/article/3/made>
- Scottish Independence Referendum Act 2013, de 17 de noviembre de 2013, asp 14. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>
- European Union (withdrawal) Bill 2017-19. Disponible en <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawal.html>
- European Union Referendum Act 2015, de 16 de diciembre de 2015, c. 36. Disponible en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36>

REPÚBLICA DE IRLANDA:

- Statutory Instrument no. 112/1962 – Aliens (Amendment) Order, 1962. *Iris Oifigiúil*, de 29 de junio de 1962, disponible en <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1962/si/112/made/en/print>
- Statutory Instrument no. 97/1999 – Aliens (Exemption) Order, 1999. *Iris Oifigiúil*, de 20 de abril de 1999, disponible en <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/si/97/made/en/print>

UNIÓN ESTATAL DE SERBIA Y MONTENEGRO:

- Carta Constitucional de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro.

Jurisprudencia

CONSEJO DE EUROPA

- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. *Matthews v. El Reino Unido*. Sentencia de 18 de febrero de 1999. Disponible en <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910>

REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

- High Court of Justice. *La Reina v. Secretario de Estado para la Salida de la Unión Europea*, de 3 de noviembre de 2016. [2016] EWHC 2768. Disponible en <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>
- Supreme Court. *La Reina v. Secretario de Estado para la Salida de la Unión Europea*, de 24 de enero de 2017. [2017] UKSC 5. Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>
- Supreme Court. *La Reina v. Secretaria de Estado para el Ministerio del Interior*, de 22 de febrero de 2017. [2017] UKSC 10. Disponible en <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0011-judgment.pdf>

Índice de figuras

Figura 1: Distribución de voto en la Asamblea General sobre la Resolución 2758 (XXVI). *Página 17.*

Figura 2: Comparación de resultados por áreas entre los referéndums de 1975 y 2016. *Página 22.*

Figura 3: La líder conservadora de la oposición, Margaret Thatcher, haciendo campaña a favor de la permanencia en las Comunidades Europeas, en 1975, con un célebre jersey estampado con las banderas de los nueve Estados Miembros. *Página 23.*

Figura 4: Participación en Schengen por Estados. *Página 25.*

Figura 5: Proceso histórico de formación de las actuales Islas Británicas. *Página 26.*

Figura 6: Proceso histórico de formación de la bandera del Reino Unido. *Página 27.*

Figura 7: Participación en la Unión Económica y Monetaria por Estados. *Página 28.*

Figura 8: Participación en la Carta de Derechos Fundamentales por Estados. *Página 29.*

Figura 9: Participación en el ELSJ por Estados. *Página 30.*

Figura 10: Reacción de la prensa el 24 de junio de 2016, al conocerse el resultado del referéndum. *Página 45.*

Figura 11: Resultados del referéndum de 23 de junio de 2016. *Página 46.*

Figura 12: Parte de la prensa partidaria del Brexit señaló a los Magistrados que habían fallado a favor de Gina Miller y Deir Dos Santos. *Página 48.*

Página 13: Carta mediante la cual el Reino Unido notificó su salida. *Página 51.*

Figura 14: Página 6 del pasaporte español ordinario. *Página 59.*



BREXIT:
THE UNITED KINGDOM'S WITHDRAWAL
FROM THE EUROPEAN UNION

Acknowledgements:

David, Pedro, and all my family.

My friends: Sofía E., Gonzalo C., Saioa E., Pablo L., Javier C., Miguel L., Pablo. H., Alfonso U., Stephan J., Joaquín A., y Pablo G.

All the personnel from the Consulate General of Spain in London, for the great experience and learning last Summer. Especially for their assistance for this dissertation: Ilma. Sra. Dña. Ángeles Moreno Bau, Deputy General Consul, who was kind enough to grant me an interview; D. Juan Duarte Cuadrado, Counsellor, head of the Brexit Window of the Embassy of Spain, with whom I laid the foundations for this paper; and D. Luis González González, Chancellor, who gave me all the information I needed, and who was a fantastic supervisor during my months at the Consulate.

The Public University of Navarre, the University of Salzburg and the Pablo de Olavide University of Sevilla, and to the colleagues and professors that I have been lucky enough to find in all three of them.

My tutor, Dra. Dña. Patricia Plaza Ventura.

And to all those who, with their work and intelligence, have built a united Europe.

INDEX

TERMS AND ABBREVIATIONS	4
INTRODUCTION	7
I. WITHDRAWAL FROM AN INTERNATIONAL ORGANISATION	8
1. VOLUNTARY WITHDRAWAL: THE “REBUS SIC STANTIBUS” CLAUSE	8
2. THE UNITED NATIONS	10
2.1. Withdrawal	10
2.1.1. The case of Indonesia	10
2.2. Suspension	11
2.3. Expulsion	12
2.4. Succession of States	12
2.4.1. The case of Yugoslavia	12
2.4.2. The case of the Soviet Union	14
2.4.3. The case of China	15
3. COUNCIL OF EUROPE	18
4. NATO	18
5. EUROPEAN UNION	19
II. THE STATUS OF THE UNITED KINGDOM IN THE EUROPEAN UNION	21
1. THE UNITED KINGDOM'S ACCESSION TO COMMUNITY PROJECT	21
1.1. The negotiation	21
1.2. The first referendum	22
2. OPTING OUT	24
2.1. Schengen	24
2.1.1. The Schengen Agreement	24
2.1.2. The United Kingdom and Ireland	26
2.2. Economic and Monetary Union	28
2.3. Defence	28
2.4. Charter of Fundamental Rights of the European Union	29
2.5. Area of freedom, security and justice	30
3. IMMIGRATION	31
3.1. Migration regulation in the United Kingdom	31
3.1.1. Directive 2004/38	32
3.1.2. Immigration Act 1971	33
4. THE CURRENT STATUS OF GIBRALTAR	34

III. THE UNITED KINGDOM’S NOTIFICATION OF WITHDRAWAL	35
1. THE REFERENDUM	35
1.1. Background	35
1.1.1. The Scottish referendum	36
1.2. The renegotiation with the European Union	38
1.2.1. Emergency brake	39
1.2.2. Red card	39
1.2.3. Deportation of EU immigrants	39
1.2.4. Child benefits	40
1.2.5. “Ever closer union”	40
1.2.6. The United Kingdom and the Eurozone	40
1.3. The Referendum Act	41
1.4. The campaign and the referendum	42
1.4.1. “Britain Stronger in Europe”	42
1.4.2. Vote Leave	43
1.4.3. The result	43
1.5. Reactions	44
2. GOVERNMENT V. PARLIAMENT	47
2.1. High Court of Justice	47
2.2. Supreme Court	49
3. TRIGGERING ARTICLE 50	50
3.1. Proposed second Scottish referendum	51
3.2. Early elections in the United Kingdom	53
3.3. Great Repeal Bill	55
4. LA EUROPEAN REACTION	56
IV. THE CHALLENGES OF NEGOTIATION	57
1. FIRST PHASE	58
1.1. Citizen rights	58
1.1.1. British citizens in EU-27	59
1.1.2. EU-27 citizens in the United Kingdom	59
1.1.3. The deal	60
1.2. Ireland	61
1.2.1. The deal	61
1.3. The “divorce bill”	62
2. SPAIN AND THE CONFLICT OVER GIBRALTAR	63
2.1. Contemporary background	64
2.2. Decolonisation	65
2.3. Possible solutions	67
2.4. The moderating role of the European Union	70
2.5. False analogies	71
3. POSSIBLE SCENARIOS	71
3.1. Deal	71
3.2. No deal	72
3.3. Extension	72
4. REVERSIBILITY OF ARTICLE 50 TEU	73
CONCLUSIONS	74
BIBLIOGRAPHY AND REFERENCES	75

TERMS AND ABBREVIATIONS

Brexit: the informal name by which the withdrawal of the United Kingdom from the European Union has come to be known. It is mix between the words “Britain” and “exit” (exit).

Leave: the informal name by which the position in favour of withdrawing from the the European Union is known. During the campaign, it’s official lobbying group was “Vote Leave”.

Remain: the informal name by which the position favorable to the permanence of the United Kingdom in the European Union is known. During the campaign, it’s official lobbying group was “Britain Stronger in Europe”.

Great Britain: the largest of the British Isles, constituted by the Countries of England, Wales and Scotland, which in 1707 united to form the Kingdom of Great Britain. Not to be mistaken with the United Kingdom.

United Kingdom: the Sovereign State formed by the former Countries, as well as Northern Ireland. Until 1922, it was known as the United Kingdom of Great Britain and Ireland; since then, it is the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

Constituent Nation (Countries of the United Kingdom): each of the four Countries that constitute the United Kingdom: England, Wales, Scotland and Northern Ireland. The last three have a certain degree of autonomy, as well as an Assembly and Government of their own.

Devolution: the form of decentralisation through which Westminster Parliament delegates powers to the Parliament of Scotland, the National Assembly of Wales, the Assembly of Northern Ireland and the London Assembly; as well as the Scottish Government, the Welsh Government, the Northern Ireland Executive and the Greater London Authority. England does not have its own assembly or government, so it is governed entirely by the British Parliament.

Downing Street/Number 10: number 10, Downing Street (London) is the headquarters of the Government of the United Kingdom, and residence of the First Lord of the Treasury, a position that for more than a century corresponds to the Prime Minister.

Holyrood: informal name for the Scottish Parliament, referring to the area of the city of Edinburgh in which it is located.

Westminster: name of the Palace that hosts the two Houses of the Parliament of the United Kingdom.

House of Commons: the lower House of Parliament, and the only one elected by universal suffrage. It consists of 650 members (MPs), each representing a unipersonal district, for a 5-year term, renewable indefinitely.

House of Lords: the non elected (appointed) upper House of Parliament. It currently consists of 794 members: 26 Lords Spiritual, which are to the most senior Bishops of the Church of England; and the remaining Lords Temporal, within which there are 92 who occupy their place by hereditary nobility right, and the rest who occupy it for life, through a life peerage (usually a Barony).

Tory: the name by which, since the seventeenth century, conservatives are known in the United Kingdom, currently framed in the Conservative and Unionist Party.

UKIP (United Kingdom Independence Party): party founded in 1993 to promote the withdrawal of the United Kingdom from the European Union. It currently holds political representation in the House of Lords, the European Parliament, the National Assembly of Wales and some local authorities.

MP/MPs: acronym for “Member of Parliament”. It is the informal name by which Members of the House of Commons are known. They add the post-nominal letters “MP” to their name; not so to those of the House of Lords, although they are also part of Parliament.

EC: European Communities: European Coal and Steel Community (extinct since 2002), European Community (former European Economic Community, and which was succeeded by the European Union), and Euratom.

EU: European Union. International integration and supranational organisation. The name European Union was introduced by the Treaty of Maastricht (1993). It does not acquire the status of an international organisation until the Treaty of Lisbon (2007).

EU-28: the 28 Member States of the European Union, since Croatia acceded on the 1st of July, 2013.

EU-27: the 27 remaining Member States of the European Union after the United Kingdom’s withdrawal. Also designates the EU negotiation block during the withdrawal process.

Brussels: center of power (de facto capital) of the European Union, given the fact that Brussels hosts the headquarters of the Commission, the European Council, the Council of the European Union and one of the two European Parliament headquarters are located in this city.

Eurozone/Euro Area: the 19 Member States that have also adopted the euro as their official currency. The rest of the Member States (except the United Kingdom and Denmark, are obliged to join once they meet the requirements). On the other hand, Andorra, Monaco, San Marino and the Vatican (which used the now extinct national currencies of Spain, France or Italy) have reached an agreement with the Union to use the euro as legal currency; Kosovo and Montenegro use the euro unilaterally.

Opt-out: means of ensuring that when a given country does not wish to join the others in a particular field of EU policy, it can opt out, thus avoiding an overall stalemate.

EFTA (European Free Trade Association): European Free Trade Association, trade bloc created in 1960, as an alternative to the European Economic Community. Many of its members have become part of the EU later, leaving Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

NATO: North Atlantic Treaty Organisation, founded in Washington on the 4th of April, 1949, at the beginning of the Cold War, to ensure collective security and mutual defense amongst its members (currently 29).

UN: United Nations, founded on the 24th of October, 1945, is the largest international organisation in the world. Internally, its most important Organisms are a General Assembly, in which each State has one vote, and a Security Council composed of 5 permanent members (with veto rights) and 10 non-permanent members (without right of veto).

IV Committee: Special Political and Decolonisation Committee (Fourth Committee) is a main Committee of the United Nations, with the task of supervising matters related to peace and decolonisation.

List of Non-Self-Governing Territories: this is the list that the UN has drawn up, in light of Chapter XI of the Charter of the United Nations, and which includes “territories whose peoples have not yet reached the fullness of their own government”, and which both have to be decolonised.

INTRODUCTION

No man is an island entire of itself; every man is a piece of the continent, a part of the main.

Celebrated British writer and classicist Mary Beard, in her speech as she received the Princess of Asturias Award, recalled these words with which John Donne referred to Europe in the sixteenth century. “My countrymen have forgotten his message”, she added.

It had been a few months since, on the 23rd of June, 2016, the British people in referendum decided to leave the European Union after more than forty years of a difficult journey.

This dissertation aims to examine the different subjects that acquire relevance with an unprecedented event, such as the withdrawal of a Member State from the European Union. Many of these circumstances, especially in the field of Law, had not been analysed until Brexit became a fact, adding uncertainty –but also enormous interest– to the situation that is now taking place.

To this end, we will examine the general theory on the withdrawal of a State from an international organisation, and the most relevant cases that have occurred in recent times; secondly, an approximation will be made to the circumstances and peculiarities of the current status of the United Kingdom in the Union; thirdly, we will set forth the activation process of article 50 of the Treaty of the European Union, which provides for the withdrawal of a Member State; finally, we will discuss the main challenges of the negotiation that has already begun.

It is not the intention of this paper to take a stand for one of the options that contended in the referendum, nor to make an exhaustive collection of the arguments that both parties offered to defend their position. On the contrary, we will try to contextualise the (very complex) situation of the United Kingdom, both internally and in its relationship with the European Union, and individually with other Member States (mainly Ireland and Spain).

In short, the main goal of this study is the analysis of how this has been happened, in what situation the United Kingdom is at this critical moment, and what possibilities are now open, all in the light of Public International Law and, particularly, of European Union Law.

I. WITHDRAWAL FROM AN INTERNATIONAL ORGANISATION

1. VOLUNTARY WITHDRAWAL: THE “REBUS SIC STANTIBUS” CLAUSE

It is widely accepted that when a Treaty does not permit for the unilateral withdrawal of a State, even while enjoying full sovereignty, no State can denounce said Treaty. The application of the *rebus sic stantibus* clause (Latin for “things thus standing”)¹ is an exception to the rule. This mechanism would allow the withdrawal of a Contracting Party when the circumstances in which the agreement was signed have changed substantially, making the agreement unviable. The classic example is that of a treaty on an island, which eventually submerges².

As said, this mechanism is an exception to the general rule of *pacta sunt servanda* (“agreements must be kept”), enshrined in article 26 of the Vienna Convention on the Law of Treaties of 1969³.

Not all authors have coincided in either the acceptance or in the extension of the *rebus sic stantibus* clause. There are those who have rejected it on the basis that it is a denial of the principle of compliance with international agreements. Whilst there are others who have argued that this clause was part of *jus cogens*, and that therefore States could not repeal it. The Special Rapporteur of the ILC (International Law Commission), Sir Humphrey Waldock⁴, asserted that when signing treaties, States should take into account possible contingencies to avoid, wherever the possible, the application of the *rebus sic stantibus* clause⁵.

¹ KELSEN, H. (2000). *The Law of the United Nations: A critical analysis of its fundamental problems*. Clark: Lawbook Exchange.

² SHAW, M. (2016). *International Law and Municipal Law*. Encyclopædia Britannica.

³ United Nations. Article 26 of the Vienna Convention on the Law of Treaties, signed in Vienna on the 23rd of May, 1969: “*Pacta sunt servanda*”. *Every treaty in force is binding upon the parties to it and must be performed by them in good faith*.

⁴ Sir Claud Humphrey Meredith Waldock, CMG, OBE, QC (Colombo, 1904-The Hague, 1981). Member of the European Court of Human Rights 1966-1974; Member of the International Court of Justice 1973-1981. President of the International Court of Justice 1979-1981.

⁵ ILC Summary Record ‘697th Meeting’ (11 June 1963) UN Doc A/CN.4/SR.697, 157.

It was finally decided to include the rule in the Vienna Convention, considering it thereafter as a contractual obligation between the Parties, and as a principle of customary law⁶.

There are several aspects of utmost importance to be considered prior to the implementation of this clause⁷.

Firstly, there must be a fundamental change of circumstances. REUTER (1989)⁸ points out the change has to be both of a qualitative and a quantitative nature. As required by art. 62.1.a of the Convention, the change must affect the facts that led both Parties to give their consent to submit for the Treaty. The quantitative element is included in the second section of the same article, and maintains that the changes must be significant enough to alter the conditions of the Treaty and its *raison d'être*. Just as in the example cited earlier of an island that eventually submerges, another example of this would be a river that suddenly dries up or a port that settles⁹.

Secondly, there has to be an element of unpredictability. As such, the generally accepted rule must be that this change must not only be *unforeseen* but also *unforeseeable*. However, Special Rapporteur Sir Gerald Fitzmaurice decided to propose to the Convention to refer to circumstances “that had not been foreseen”, and not necessarily unforeseeable. In addition, the elements that suffer the change must be a fundamental part of the international agreement. This means that at least one of the main binding principles of the treaty between the parties must experience an unpredictable qualitative and quantitative change.

Thirdly, the radical transformation of obligations, which must always refer to changes in circumstances in the future, and can not be used retrospectively. The ILC felt it was necessary to emphasise that article 62 CVDT is not applicable to Treaties that have been fully executed.

⁶ WALDRON, J. (2005). F.W. Guest Memorial Lecture: August 22nd, 2005: The Half-Life of Treaties: Waitangi, Rebus Sic Stantibus, *Otago Law Review*, 161, 168.

⁷ ÁRNADÓTTIR, S. (2016). Termination of Maritime Boundaries Due to a Fundamental Change of Circumstances. *Utrecht Journal of International and European Law*, 32, 94–111.

⁸ REUTER, P. (1989). *Introduction to the Law of Treaties*. London and New York: Pinter Publishers.

⁹ MCNAIR, Lord A.D., 1st Baron McNair, CBE, KC, FBA. (1986). *The Law of Treaties*. Oxford: Clarendon.

2. THE UNITED NATIONS

2.1. Withdrawal

The United Nations Charter deliberately omits any procedure for state withdrawal from the Organisation. The drafters were very aware of the experience of the League of Nations (1920-1946), whose failure was partly due to the constant withdrawal of Member States to avoid complying with sanctions or obligations imposed by the Society.

The threat of withdrawal was a political weapon that was constantly used, and even materialised with the departure of the Axis Forces (Japan, on the 27th of March, 1933; Germany, on the 19th of September, 1933; and Italy, on the 11th of December, 1933).

2.1.1. *The case of Indonesia*

Indonesia was admitted to the United Nations on the 28th of September, 1950¹⁰, as the sixtieth Member, one year after gaining independence from the Netherlands, and following the perceptive recommendation from the Security Council¹¹.

In 1965, Malaysia was elected a non-permanent Member of the Security Council. Subsequently, Indonesia decided to leave the UN, following the Indonesia–Malaysia confrontation¹². The Indonesian President, Sukarno, then founded the CONEFO (Conference of New Emerging Forces) as an alternative structure to the United Nations. It also included North Vietnam, China and North Korea, with the USSR, Cuba, Yugoslavia, the United Arab Republic and the PLO as observers.

This situation lasted until General Suharto deposed Sukarno, following which, on the 28th of September, 1966, Indonesia resumed its participation in the General Assembly.

¹⁰ United Nations. General Assembly Resolution 491 (V) “Admission of the Republic of Indonesia to membership in the United Nations”, A/RES/491(V), (28th of September, 1950), available from [https://undocs.org/en/A/RES/491\(V\)](https://undocs.org/en/A/RES/491(V))

¹¹ United Nations. Security Council Resolution 86 (1950) “Admission of New Members to the United Nations”, S/RES/86(1950), (26th of September, 1950), available from [https://undocs.org/en/S/RES/86\(1950\)](https://undocs.org/en/S/RES/86(1950))

¹² The Indonesia-Malaysia confrontation was an undeclared war that stemmed from Indonesia’s refusal to the creation of Malaysia as the amalgamation of the Federation of Malaya, Singapore and Borneo, in September, 1963.

2.2. Suspension

In accordance with Article 5 of the Charter of the United Nations, the possibility exists to suspend any Member State from the exercise of its rights. It will be up to the Security Council to recommend to the Assembly that this action should be taken, and therefore this step dependent on the fact that no Permanent Member of the Council exercises its right of veto. The lifting of these suspension measures is the exclusive faculty of the Security Council.

A Member of the United Nations against which preventive or enforcement action has been taken by the Security Council may be suspended from the exercise of the rights and privileges of membership by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council. The exercise of these rights and privileges may be restored by the Security Council.

Article 5 of the Charter of the United Nations, signed on the 26th of June, 1945

Only once has this option ever been seriously considered. In the 1970s, South Africa¹³, one of the Founding States of the Organisation, maintained an apartheid regime. In addition, it had refused to vacate the Mandate of South-West Africa (currently Namibia) that had been entrusted to South Africa after the First World War. The UN had already terminated the Mandate in 1966¹⁴, and the International Court of Justice in 1971 ruled that South Africa should withdraw from Namibia (the General Assembly adopted this name in 1968)¹⁵ immediately. The United Nations conferred the status of Observer to SWAPO¹⁶ in 1976. The General Assembly recommended the Security Council in 1974 to deal with the subject of South Africa¹⁷; one month later, in the Council, the United States, France and the United Kingdom vetoed any sanctions¹⁸.

¹³ SUTTNER, R. (1984). Has South Africa Been Illegally Excluded from the United Nations General Assembly? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 17, 279–301.

¹⁴ United Nations. General Assembly Resolution 2145 (XXI) “Question of South West Africa”, A/RES/2145(XXI), (27th of October, 1966), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2145\(XXI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2145(XXI))

¹⁵ United Nations. General Assembly Resolution 2372 (XXII) “Question of South West Africa”, A/RES/2372(XXII), (12th of June, 1968), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2372\(XXII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2372(XXII))

¹⁶ United Nations. General Assembly Resolution 31/152 “Observer Status for the South West Africa People’s Organization”, A/RES/31/152, (20th of December, 1976), available from <https://undocs.org/en/A/RES/31/152>

¹⁷ United Nations. General Assembly Resolution 3207 (XXIX) “Relationship between the United Nations and South Africa”, A/RES/3207(XXIX), (30th of September, 1974), available from [https://undocs.org/en/A/RES/3207\(XXIX\)](https://undocs.org/en/A/RES/3207(XXIX))

¹⁸ Repertoire of the practice of the Security Council, part II, chapter VIII, “Relationship between the United Nations and South Africa”, available from http://www.un.org/en/sc/repertoire/72-74/72-74_08.pdf

2.3. Expulsion

Likewise, there is the possibility of expelling a Member State from the Organisation through the same mechanism described above. This has only occurred in the case of the former Yugoslavia, which will be explained below. Although Israel recently requested the expulsion of Iran after its President called for Israel to be “wiped off” from the map¹⁹.

A Member of the United Nations which has persistently violated the Principles contained in the present Charter may be expelled from the Organization by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

Article 6 of the Charter of the United Nations, signed on the 26th of June, 1945

2.4. Succession of States

Succession of states occurs when a previously represented State has now become under the representation of another.

Such a circumstance can arise as a result of two scenarios. The first involves the dissolution of a State, with or without controversy, resulting in another or other States arising in place of the former. The second case involves a State being replaced by another state and superseding its previous international legal personality.

2.4.1. The case of Yugoslavia

The first case happened, for example, in the years after the dissolution of the former Socialist Federal Republic of Yugoslavia, which had been one of the Founding States of the UN on the 24th of October, 1945. After Croatia, Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Slovenia seceded from the SFRY²⁰, only the Federal Republic of Yugoslavia remained (constituted on the 28th of April, 1992, and since 2003, under the name of Serbia and Montenegro). The latter attempted to succeed the former Communist Yugoslavia in its legal personality, but such a claim was rejected both by the Badinter Commission (Opinion No. 1 and Opinion No. 10 of the Arbitration Committee

¹⁹ Israel urges UN to exclude Iran (*BBC News*, 27th of October, 2005). Available from http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/middle_east/4382594.stm

²⁰ Bosnia and Herzegovina, Croatia and Slovenia were admitted in the United Nations on the 22nd of May, 1992; as for Macedonia, it joined on the 8th of April, 1993, under the name of “Former Yugoslav Republic of Macedonia”, due to the conflict with Greece, who does not accept any name that could be confused with the Greek region of Macedonia.

on questions from Lord Carrington)²¹, as well as by the other former Yugoslavian Republics. The Security Council, as of the 30th of May 30, 1992, adopted Resolution 757, which stated that “the claim of the Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) to automatically assume the place of the former SFRY as a Member of the United Nations has not had general acceptance”²².

On the 19th of September of the same year, the Security Council adopted a Resolution in which it clearly states that “(...) the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) cannot continue automatically the membership of the former SFRY in the United Nations; and, therefore, recommends to the General Assembly that it decide that the Federal Republic of Yugoslavia (Serbia and Montenegro) should apply for membership in the United Nations and that it shall not participate in the work of the General Assembly”²³.

Thereafter, the General Assembly, through Resolution 47/1²⁴, decided to expel the Federal Republic of Yugoslavia. However, the representatives of that State refused to leave the Organisation and *de facto* remained in it until, President Slobodan Milošević had been deposed. The request for entry into the UN was formalised, which obtained the endorsement of the Security Council²⁵ and was later accepted by the General Assembly²⁶.

On the 4th of February, 2003, the official name was abandoned by the State Union of Serbia and Montenegro. Later, as a result of the secession referendum held on May 21, 2006, Montenegro legally declared its independence from the Union on the 3rd of June on the same year. On that day, the President of Serbia, in accordance with the provisions of article 60 of the Constitution²⁷, addressed a letter to the Secretary General of the United Nations stating that the post of Serbia and Montenegro at the UN would be

²¹ PELLET, A. (1992). The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law*, 3, 178–185.

²² United Nations. Security Council Resolution 757 (1992) “Bosnia and Herzegovina”, S/RES/757(1992), (30th of May, 1992, available from [https://undocs.org/en/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/en/S/RES/757(1992))

²³ United Nations. Security Council Resolution 777 (1992) “Federal Republic of Yugoslavia”, S/RES/777(1992), (19th of September, 1992), available from [https://undocs.org/en/S/RES/777\(1992\)](https://undocs.org/en/S/RES/777(1992))

²⁴ United Nations. General Assembly Resolution 47/1 “Recommendation of the Security Council of 19 September 1992”, A/RES/47/1, (22nd of September, 1992), available from <https://undocs.org/en/A/RES/47/1>

²⁵ United Nations. Security Council Resolution 1326 (2000) “Admission of new Members”, S/RES/1326(2000), (31st of October, 2000), available from [https://undocs.org/en/S/RES/1326\(2000\)](https://undocs.org/en/S/RES/1326(2000))

²⁶ United Nations. General Assembly Resolution 55/12 “UN membership: Federal Republic of Yugoslavia”, A/RES/55/12, (1st of November, 2000), available from <https://undocs.org/en/A/RES/55/12>

²⁷ State Union of Serbia and Montenegro. Article 60 of the Constitutional Charter:

(...) *Should Montenegro break away from the state union of Serbia and Montenegro, the international instruments pertaining to the Federal Republic of Yugoslavia, particularly UN SC Resolution 1244, would concern and apply in their entirety to Serbia as the successor.* (...)

thereafter occupied by Serbia. Montenegro, following the perceptive recommendation of the Security Council²⁸, entered the Organisation as a full Member on the 28th of June, 2006²⁹.

2.4.2. *The case of the Soviet Union*

The Union of Soviet Socialist Republics (USSR) was officially dissolved on the 26th of December, 1991; previously, the 15 constituent Republics had seceded³⁰. One of them, the former Russian Soviet Federative Socialist Republic, declared itself as a continuation of the legal personality of the USSR, taking into account that it represented 77% of the former territory of the Union and 51% of its population. The circumstance was not trivial considering that the USSR was not only a founding Member of the UN, but that it had from the beginning, and in accordance with article 23.1 of the Charter of the United Nations, held a permanent seat on the Council of Security³¹.

The remaining Republics joined the UN between the 17th of September, 1991 and the 31st of July, 1992, except in the case of Ukraine and Belarus, which were Founding States of the Organisation despite the fact that, on the 24th of October, 1945, they were not sovereign States. This occurred as a result of the negotiations of the Yalta Conference (4th-11th of February, 1945), in which it was agreed that five nations not yet independent (Ukraine, Belarus, Philippines, India and New Zealand) would become part of the United Nations.

In the Alma-Ata Protocol³², it was decided that Russia would inherit the international representation of the former USSR, including its seat on the Security Council, a deal that was supported by all the former Soviet Republics³³. All diplomatic

²⁸ United Nations. Security Council Resolution 1691 (2006) "Admission of new Members", S/RES/1691(2006), (22nd of June, 2006, available from [https://undocs.org/en/S/RES/1691\(2006\)](https://undocs.org/en/S/RES/1691(2006)))

²⁹ United Nations. General Assembly Resolution 60/264 "Admission of the Republic of Montenegro to membership in the United Nations", A/RES/60/264, (28th of June, 2006), available from <https://undocs.org/en/A/RES/60/264>

³⁰ Lithuania: 11th of March, 1990; Armenia: 23th of August, 1990; Georgia: 9th of April, 1991; Estonia: 20th of August, 1991; Latvia: 21th of August, 1991; Ukraine: 24th of August, 1991; Belarus: 25th of August, 1991; Moldavia: 27th of August, 1991; Azerbaijan: 30th of August, 1991; Kyrgyzstan: 31th of August, 1991; Uzbekistan: 1st of September, 1991; Tajikistan: 9th of September, 1991; Turkmenistan: 27th of October, 1991; Russia: 12th of December, 1991; Kazakhstan: 16th of December, 1991.

³¹ United Nations. Article 23.1 of the Charter of the United Nations, signed in San Francisco on the 26th of June, 1945:

The Security Council shall consist of fifteen Members of the United Nations. The Republic of China, France, the Union of Soviet Socialist Republics, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, and the United States of America shall be permanent members of the Security Council. The General Assembly shall elect ten other Members of the United Nations to be non-permanent members of the Security Council, due regard being specially paid, in the first instance to the contribution of Members of the United Nations to the maintenance of international peace and security and to the other purposes of the Organization, and also to equitable geographical distribution.

³² On the 21st of December, 1991, in Alma-Ata (Kazakhstan), ten of the fifteen former Soviet Republics signed the founding declarations and principles of the Commonwealth of Independent States (CIS).

³³ BÜHLER, K.G. (2001). *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*. The Hague: Kluwer Law International.

representations and Ambassadors of the USSR (such as the Ambassador to the UN, Yuli Vorontsov) became Russian.

On Christmas Eve, 1991, the President of the Russian Federation, Boris Yeltsin, addressed a letter to the Secretary General of the United Nations, Javier Pérez de Cuéllar³⁴, explaining that Russia was subrogated to the position of the former Soviet Union and he asked that the name of the State be changed for all purposes. The Secretary General circulated the letter through all State representations, without any Member State raising objections. Therefore, on the 31st of January, 1991, President Yeltsin himself took the Russian seat in the Security Council.

In the case of the Baltic Republics (Estonia, Latvia and Lithuania), the process was somewhat different. To achieve their independence and establish themselves as independent States, they proceeded to denounce the Ribbentrop-Molotov Pact, through which Nazi Germany and the Soviet Union had divided Europe in 1940³⁵. In this way, these States were able to revert to their original legal personality as it was prior to the German-Soviet invasion and simply requested the re-entry into various Organisations established by treaties existing before 1940, or their entry into newly created Treaties.

2.4.3. *The case of China*

At the end of the Second World War, the Republic of China rose victorious along with the Allies, being one of the founding powers of the United Nations and one of the five Permanent Members of the Security Council.

However, just a few months after the end of the War, the Chinese Civil War (1945-1949) broke out between supporters of the Kuomintang of Chiang Kai-shek and those of the Chinese Communist Party of Mao Tse-tung. The result of the war was a victory for the communists, who were supported in the war by the Soviet Union, whilst the nationalists, who received short from the US retreated to the island of Taiwan, where

³⁴ Letter from President Yeltsin to the Secretary General of the United Nations, delivered by the Permanent Representative of the Soviet Union:

(...) The membership of the Union of Soviet Socialist Republics in the United Nations, including the Security Council and all other organs and organizations of the United Nations system, is being continued by the Russian Federation (RSFSR) with the support of the countries of the Commonwealth of Independent States. In this connection, I request that the name 'Russian Federation' should be used in the United Nations in place of the name 'the Union of Soviet Socialist Republics'. The Russian Federation maintains full responsibility for all the rights and obligations of the USSR under the Charter of the United Nations, including the financial obligations. I request that you consider this letter as confirmation of the credentials to represent the Russian Federation in United Nations organs for all the persons currently holding the credentials of representatives of the USSR to the United Nations. (...)

³⁵ Article I of the Secret Protocol to the Treaty of Non-aggression between Germany and the Union of Soviet Socialist Republics (Ribbentrop-Molotov Pact):

In the event of a territorial and political rearrangement in the areas belonging to the Baltic States (Finland, Estonia, Latvia, Lithuania), the northern boundary of Lithuania shall represent the boundary of the spheres of influence of Germany and U.S.S.R. In this connection the interest of Lithuania in the Vilna area is recognized by each party.

they tried to perpetuate the Republic of China. In Mainland China, the People's Republic of China was established from that moment, and has existed since then.

From then on, and in the context of the Cold War, a controversy arose around the representation of China in international organisations, and specifically in the United Nations. The United States, and the majority of States that at that time were part of the UN, continued to recognize the government of Taiwan as the legitimate incarnation of China, while the USSR and the Communist bloc supported Mao's "one China" policy.

In the 1960s, Albania began to annually raise a request from pro-Soviet countries to replace nationalist China with popular China. The proposal called for "restoring all rights to the People's Republic of China and immediately expelling representatives of Chiang Kai-shek". The General Assembly then passed a Resolution that established that, in the terms of Article 18.2 of the Charter of the United Nations³⁶, such a decision requires a two-thirds majority of the Assembly to be approved³⁷. Year after year, the United States succeeded in overthrowing the Albanian proposal, but with the progressive incorporation of new members in the 60s and 70s (the "Great Decolonisation" period), the political tendency changed towards more Soviet sympathies, and the Western majority narrowed.

Several countries began then to recognise the People's Republic of China, and withdrew their diplomatic representation from Taipei³⁸.

The debate that followed Resolution 1668 gravitated on two axes: first, the amendment to the Albanian proposal put forward by the United States, which aimed at "two Chinas" being represented at the same time in the United Nations, allowing entry to the Communist China while the Republic of China continued to occupy the seat that belonged to it from the early days of the Organisation; second, the procedure to be followed in accordance with the Charter, should the proposal of the communist bloc be accepted.

³⁶ United Nations. Article 18.2 of the Charter of the United Nations, signed in San Francisco on the 26th of June, 1945:

Decisions of the General Assembly on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, the election of the non-permanent members of the Security Council, the election of the members of the Economic and Social Council, the election of members of the Trusteeship Council in accordance with paragraph 1 (c) of Article 86, the admission of new Members to the United Nations, the suspension of the rights and privileges of membership, the expulsion of Members, questions relating to the operation of the trusteeship system, and budgetary questions.

³⁷ United Nations. General Assembly Resolution 1668 (XVI) "Representation of China in the United Nations", A/RES/1668(XVI), (15th of December, 1961), available from [https://undocs.org/en/A/RES/1668\(XVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/1668(XVI))

³⁸ Switzerland was the first State to recognise the PRC, on the 17th of June, 1950, followed by others like Sweden (9th of May, 1950), Denmark (11th of May, 1950), Finland (28th of October, 1950), Liechtenstein (14th of September, 1950), Norway (5th of October, 1954), France (27th of January, 1964), Canada (13th of October, 1970), or Italy (6th of November, 1970). The United Kingdom made an attempt to establish diplomatic relations with communist China on the 6th of January, 1950 –while at the same time it cut diplomatic ties with Taiwan–; the PRC refused.

The United Kingdom and the USSR argued that it was not a case of the expulsion of a member, but a mere issue of credentials. This aspect was of the utmost importance, because it involved bypassing the Security Council, and entrusting all the decision-making power to the General Assembly, where there is no veto whatsoever.

On the 25th of October, 1971, after rejecting the US amendments that wanted the Republic of China to retain its seat, the General Assembly voted on Resolution 2758 (Fig. 1), on the terms that Albania had been defending for a decade³⁹. The representatives of Taiwan were expelled, and on the 23rd of November, 1973, the People's Republic of China took the seat at the Security Council for the first time.

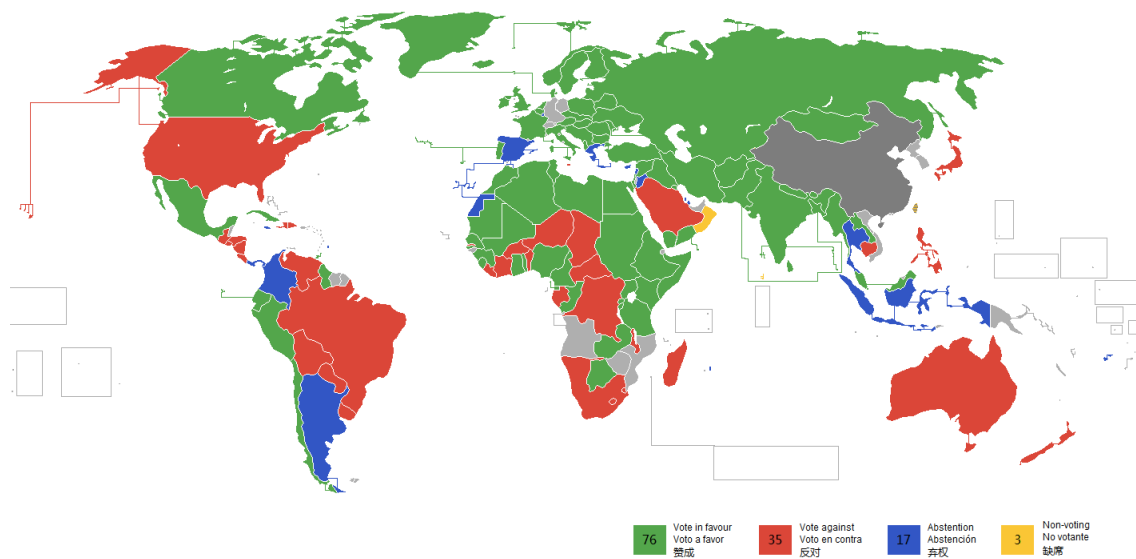


Fig. 1: Vote distribution on General Assembly Resolution 2758 (XXVI).

³⁹ United Nations. General Assembly Resolution 2758 (XXVI) “Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations”, A/RES/2758(XXVI), (25th of October, 1971), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2758(XXVI))

3. COUNCIL OF EUROPE

The Council of Europe, established in 1949 by the Treaty of London, provides in its article 7 for the withdrawal of a Member State by notification, with the sole requirement that it meet its financial obligations.

In addition, there is the possibility that the Organisation expel a member who seriously violates its human rights and democracy obligations.

This extreme has only occurred once, as a consequence of the *coup d'état* in Greece on the 21st of April, 1967, which established the Regime of the Colonels. Thus, in January 1968, the Consultative Assembly (now called the Parliamentary Assembly) of the Council of Europe decided to propose to the Committee of Ministers the suspension or expulsion of Greece from the Organisation at a date not later than the spring of 1969, if parliamentary democracy was not restored⁴⁰. Finally, it was Greece that notified the withdrawal from the Council of Europe on the 12th of December, 1969, becoming effective on the 31st of December, 1970⁴¹.

4. NATO

In the context of the end of the Second World War and the Cold War, the North Atlantic Treaty created a collective defense structure. The initial signatories were twelve. Membership has since expanded to the current figure of twenty-nine.

The Treaty provides for the unilateral withdrawal of one of the Parties (but not the expulsion or suspension), with the only requirement being that this decision can not be adopted until after twenty years of the Treaty entering into force.

There has been speculation about the sanction and/or expulsion of certain members, when they have adopted positions contrary to the founding values of the Alliance. This is the case of Turkey under Recep Tayyip Erdoğan, which has been involved in a great controversy following the repression that followed the failed *coup* attempt the 15th of

⁴⁰ Council of Europe. Resolution 361 (1968), of the Consultative Assembly of the Council of Europe, "The situation in Greece", of the 31st of January, 1968, available from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=15776&lang=EN>

⁴¹ Council of Europe. Resolution (70) 34, of the Committee of Ministers of the Council of Europe, "Legal and Financial consequences of the withdrawal of Greece from the Council of Europe", of the 27th of November, 1970, available from <https://rm.coe.int/16804bc2a7>

July, 2016, and the rapprochement of the country to Russian geostrategic positions⁴². The truth is that no such attempt has been carried out, nor is there a mechanism by which Turkey could be expelled from the Organisation.

The only occasion in which there was a rupture within NATO was due to the withdrawal of France. General de Gaulle⁴³, then President of the Republic, protested on the 17th of September, 1958, about the excessive complicity and bicephalia between the United States and the United Kingdom, since in his opinion France should have been part of a tripartite leadership of the Alliance. Following the refusal of General Eisenhower⁴⁴, President of the United States, and Harold Macmillan⁴⁵, British Prime Minister, France decided to undertake a unilateral defense policy, to avoid being dragged into a NATO-Warsaw Pact had East Germany ever invaded West Germany.

This culminated in 1966, when all French commanders withdrew from NATO Integrated Command, and all of the Organisation's troops in French territory were invited to leave. The situation lasted until in 2009, when President Sarkozy⁴⁶ fully reinstated France to the Alliance, coinciding with the 60th anniversary of the signing of the Treaty.

5. EUROPEAN UNION

Article 50 of the Treaty of the European Union affords the possibility of withdrawal of any Member State, always according to the internal rules of that State. The procedure of the article in question is a concrete way, or *lex specialis*, in opposition to the *lex generalis* of the Vienna Convention on the Law of Treaties⁴⁷.

⁴² Erdogan's purge may give NATO no choice but to expel Turkey from the Alliance (Con Coughlin, *The Telegraph*, 19th of July, 2016). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/07/19/erdogans-purge-may-give-nato-no-choice-but-to-expel-turkey-from/>

⁴³ Général de Brigade Charles André Joseph Marie de Gaulle (Lille, 1890-Colombey-les-Deux-Églises, 1970). Chairman of the Provisional Government of the Republic 1944-1946; Prime Minister and Minister of Defence 1958-1959; President of the Republic 1959-1969.

⁴⁴ General of the Army Dwight David "Ike" Eisenhower (Denison, 1890-Washington D.C., 1969). Chief of Staff of the Army 1945-1948. Supreme Allied Commander Europe 1951-1952. President of the United States 1953-1961.

⁴⁵ The Rt. Hon. Lord Maurice Harold Macmillan, 1st Earl of Stockton, OM, PC, FRS (London 1894-East Sussex 1986). Member of the House of Commons 1924-1929 y 1931-1964; Minister of Defence 1954-1955; Chancellor of the Exchequer 1955-1957; Leader of the Conservative Party 1957-1963; Prime Minister 1957-1963.

⁴⁶ Nicolas Paul Stéphane Sarközy de Nagy-Bocsa (Paris, 1955). Member of the National Assembly 1988-2002; Minister of the Interior 2002-2004 y 2005-2007; President of the Republic 2007-2012.

⁴⁷ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). Brexit y Gibraltar: La soberanía compartida como posible solución de la controversia. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 11–37.

Not only had this mechanism never been activated, but its own author, former Italian Prime Minister Giuliano Amato⁴⁸, confessed that the precept had been included as a “safety valve” but not with the intention that it would ever be used⁴⁹. Moreover, he said that the inclusion of Article 50 was precisely an attempt to calm the British.

The exit procedure described in the article consists of several phases:

Firstly, the Member State makes the decision to leave the EU, in accordance with what is stipulated in its constitutional norms with respect to International Treaties.

Secondly, that State notifies the European Council of its desire to withdraw; from that precise moment, there is a term of a maximum of two years (extendable if unanimously agreed by the European Council) after which the State will effectively be outside the Union.

Thirdly, in accordance with art. 218.3 of the TFEU, the Council appoints a negotiating team, which will have the task of reaching an exit agreement with the withdrawing State in question. This agreement will be approved by the European Parliament and by the Council. Since it is not a proposal of the Commission or the High Representative, article 238.3 TFEU determines that the qualified majority required will be 72% of the remaining States that at the same time represent 65% of the total population.

Finally, the State leaves the Union when the aforementioned agreement comes into force, or if after two years no agreement has been reached.

The outgoing Member State is excluded from the decisions of the European Council and the Council that affect its exit process. This exclusion does not apply to the Members of the European Parliament from that State. No type of ratification is required from the rest of the Member States, as is the case with the accession procedure.

It should be noted that the Treaties do not foresee the reversibility of the procedure once it has been initiated at the request of the State that wishes to leave, nor a special future accession procedure for those who have been part of the Union in the past. In this sense, the last section of art. 50 TUE establishes that the departing State must reenter in the ordinary manner foreseen in article 49.

⁴⁸ Giuliano Amato, OMRI (Turin, 1938). Deputy Prime Minister 1987-1988; Prime Minister 1992-1993 y 2000-2001; Member of the Constitutional Court 2013-.

⁴⁹ Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author (Christopher Hooton and Jon Stone, *The Independent*, 26th of July, 2016). Available from <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-eu-referendum-britain-theresa-may-article-50-not-supposed-meant-to-be-used-trigger-giuliano-a7156656.html>

II. THE STATUS OF THE UNITED KINGDOM IN THE EUROPEAN UNION

1. THE UNITED KINGDOM'S ACCESSION TO COMMUNITY PROJECT

1.1. The negotiation

The United Kingdom was not a signatory to any of the three Treaties that created by the European Communities: the Treaty of Paris, which in 1951 created the European Coal and Steel Community (ECSC); and the Treaties of Rome, which in 1957 established the European Economic Community (EEC) and the European Atomic Energy Community (Euratom). On the contrary, together with Austria, Denmark, Norway, Portugal, Sweden and Switzerland, the UK founded the European Free Trade Association (EFTA) in 1960 as an alternative to the European Communities.

Later, and in view of the success of the Community project, the United Kingdom opted to apply for membership in 1961, together with Ireland and Denmark (because of their dependence on the British economy), followed by Norway in 1962. However, the British entry was vetoed by France, with President De Gaulle adducing that both the British economy and the traditional hostility of the United Kingdom to the Continent made incorporation dangerous. A second request made in 1967 suffered the same fate.

Once De Gaulle had left the Presidency, the United Kingdom applied again in 1969, for the third occasion, and this time it was successful. After the negotiations, the Accession Treaty, which included the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway, was signed by the four States and by the President of the Commission, Franco Maria Malfatti⁵⁰, on the 22nd of January, 1972, in Brussels. With this, three important EFTA members became part of the Community block⁵¹.

⁵⁰ Franco Maria Malfatti (Rome, 1927-Rome 1991). Minister of Education 1973-1978; Minister of Foreign Affairs 1979-1980; President of the European Commission 1970-1972.

⁵¹ Following the withdrawal of the United Kingdom and Denmark (Norway did not leave in the end) in 1973, of Portugal in 1986, and of Austria, Sweden and Finland in 1995 –in all cases to join the EC/EU–, only Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland are left in EFTA.

The British Parliament passed the European Communities Act 1972, which legislated British incorporation and the adoption of all Community law, as well as the jurisprudence of the Court of Justice. It was one of the most significant constitutional changes in the history of the United Kingdom, and affected not only the Westminster Parliament, but also all the devolved powers to the regional Assemblies. Finally, on the 1st of January, 1973, the Accession Treaty entered into force, without Norway, which had declined of the back of a narrow no-vote in a referendum⁵².

1.2. The first referendum

In the United Kingdom elections were called for on the 28th of February, 1974, to which the Labour Party concurred, committing itself to a renegotiation with the European Communities, and subsequently a referendum on the new conditions. For the first time since the Second World War, the elections yielded a result in which no party had an absolute majority. Labour leader Harold Wilson⁵³ was barely able to form a government, and called for early elections in October, for which his party directly promised a referendum on leaving or staying in the Communities.

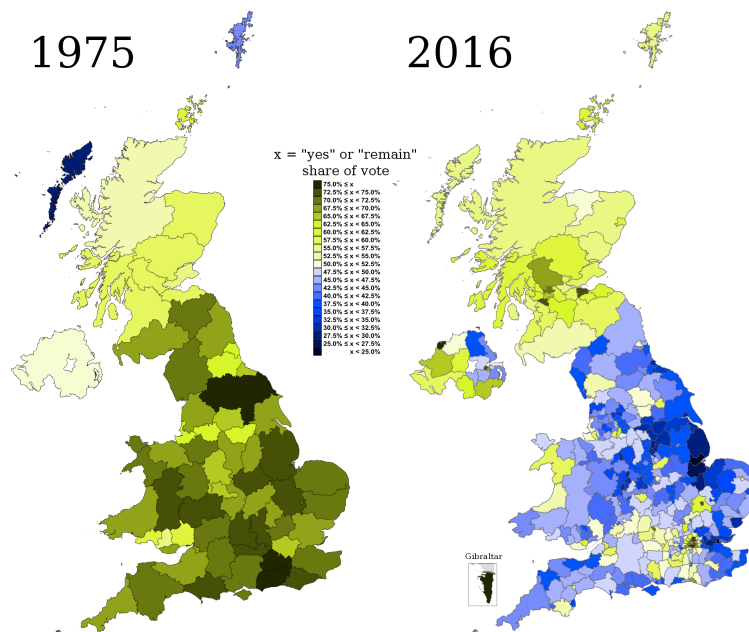


Fig. 2: Result comparison between 1975 and 2016 referenda, by areas.

⁵² On the 24th and 25th of September, 1972, Norway held a referendum in which the “No” side got a 53,5% against a 46,5% for the “Yes”. On the 27th and 28th of November, 1994, a second referendum was held, with the same outcome; this time, it was 52,2% for the “No”, and 47,8% for the “Yes”.

⁵³ The Rt. Hon. Lord James Harold Wilson, Baron Wilson of Rievaulx, KG, OBE, PC, FRS, FSS (Huddersfield, 1916-London, 1995). Member of the House of Commons 1945-1983; Leader of the Labour Party 1963-1976; Leader of the Opposition 1963-1964 y 1970-1974; Prime Minister 1964-1970 y 1974-1976.

This time, Harold Wilson won by absolute majority (although by the narrowest of margins), and the British Parliament passed the Referendum Act⁵⁴, which would serve as the basis for the consultation, which, despite being advisory, was to be taken as binding by the Government. It was the first national referendum in the history of the United Kingdom (and the only one until the 2011 referendum on the electoral system⁵⁵), and broke with the traditional British principle that referendums undermine parliamentary sovereignty.

The campaign to remain was supported by the Labour Party in Government, by the Liberal Democrats, and also received the resounding support from the Conservative Party led by Margaret Thatcher⁵⁶, at that time also Leader of the Opposition⁵⁷ (*Fig. 3*). The “No” vote was defended by the left wing of the Labour Party, the Irish Unionists, and the Scottish and Welsh nationalists.

On the 5th of June, 1975, the British electorate decided (*Fig. 2*) by a vote split of 67.23% against 32.77% (with a 64.62% turnout) to remain in the European Communities.



Fig. 3: *The conservative leader of the opposition, Margaret Thatcher, campaigning in favour of permanence inside the European Communities, in 1975. She is wearing a jumper with the flags of the then 9 Member States.*

⁵⁴ United Kingdom. Referendum Act, 1975, of the 8th of May, 1975, c. 33. Available from <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/d9110d33-9f41-4fe7-b6f8-7d517b1efb60>

⁵⁵ United Kingdom. Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, of the 16th of February, 2011, c. 1. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/enacted>

⁵⁶ The Rt. Hon. Lady Margaret Hilda Thatcher, Baroness Thatcher, LG, OM, PC, FRS, FRIC (Grantham, 1925-London, 2013). Member of the House of Commons 1959-1992; Leader of the Conservative Party 1975-1990; Leader of the Opposition 1975-1979; Prime Minister 1979-1990; Member of the House of Lords 1992-2013.

⁵⁷ From Margaret Thatcher’s speech to the Conservative Group for Europe on the 16th of April, 1975, at St Ermin’s, Westminster:
The choice is clear. We can play a role in developing Europe, or we can turn our backs. By turning our backs we would forfeit our right to influence what happens. But what happens will inevitably affect us.

2. OPTING OUT

Certain countries of the European Union have what are known as “opt-outs”, which are a means of ensuring that when a given country does not wish to join the others in a particular field of EU policy, it can opt out, thus avoiding an overall stalemate⁵⁸.

These are some examples of Member States that have opt-outs:

Estos son algunos ejemplos de Estados Miembros que cuentan con exenciones:

- Schengen Agreement: Ireland and the United Kingdom.
- Economic and Monetary Union: Denmark and the United Kingdom.
- Defense: Denmark.
- EU Charter of Fundamental Rights: Poland and the United Kingdom.
- Area of freedom, security and justice: Denmark, Ireland and the United Kingdom (the latter two countries may opt into given initiatives if they wish).

2.1. Schengen

2.1.1. *The Schengen Agreement*

On the 14th of June, 1985, five of the ten States that were then part of the Communities (Belgium, France, Luxembourg, the Netherlands and West Germany) signed an Agreement in the city of Schengen, Luxembourg, at the point where the territories of Luxembourg, France and Germany (at that time, FRG) converge⁵⁹. It meant the gradual elimination of borders and customs between the five countries (the Benelux borders had been previously abolished), and the Agreement was adopted outside the Community framework, in which there was no consensus about common borders.

⁵⁸ Opting out. Glossary of summaries, available from http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/opting_out.html?locale=en

⁵⁹ The Schengen Area, available from https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_en.pdf

Throughout the following decade, the initiative gained momentum, thus arriving to the signing of the Schengen Agreement on the 19th of June, 1990, entering into force on the 26th of March, 1995. By then, Spain⁶⁰ and Portugal⁶¹ were already in the freedom of movement space, having signed the Agreement on the 25th of June, 1991. It was therefore concluded that the Agreement should be added to the Community structure.

With all the incorporations that took place since then⁶² (Fig. 4), on the 2nd of October, 1997, the Treaty of Amsterdam⁶³ was signed, entering into force on the 1st of May, 1999, and through which the Schengen *acquis* is integrated into Community law.

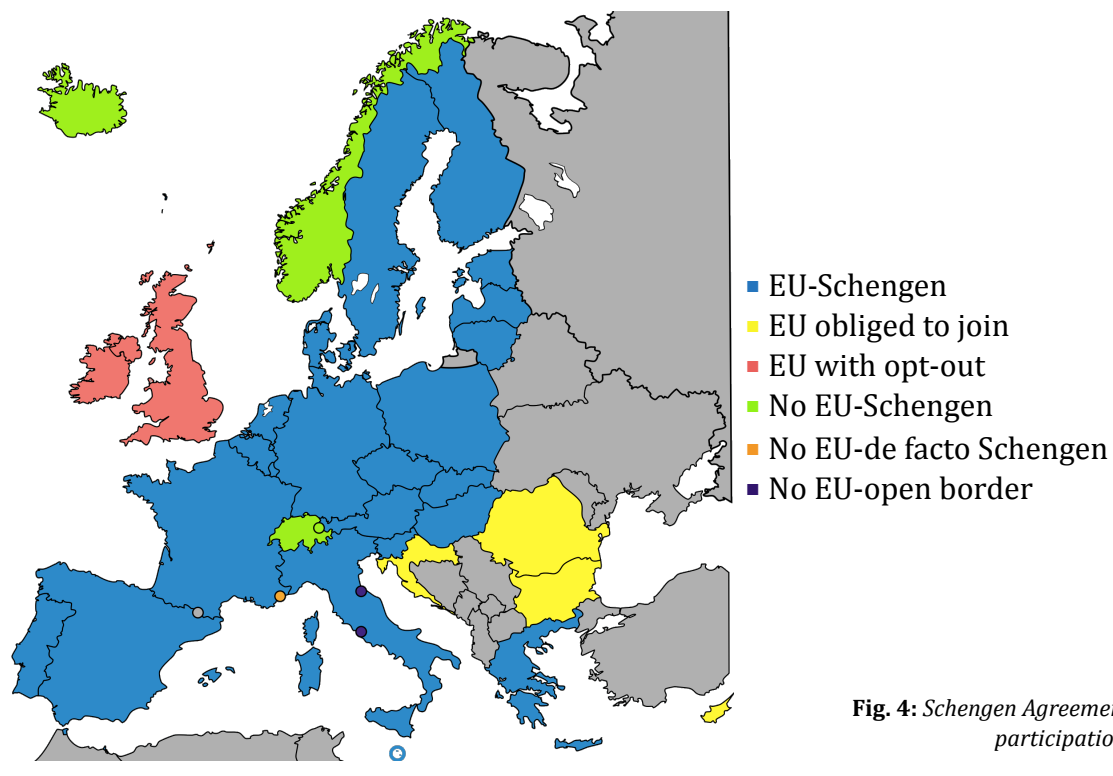


Fig. 4: Schengen Agreement participation.

⁶⁰ European Union. The Schengen *acquis* - Agreement on the Accession of the Kingdom of Spain to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990. *Official Journal of the European Union*, n° L 239 of 22/09/2000 pp. 0069-0075, available from [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(04\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(04))

⁶¹ European Union. The Schengen *acquis* - Agreement on the Accession of the Portuguese Republic to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990. *Official Journal of the European Union*, n° L 239 de 22/09/2000 pp. 0076-0082, available from [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(05\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(05))

⁶² Italy, on the 27th of November, 1990; Spain and Portugal, on the 25th June, 1991; Greece, on the 6th of November, 1992; Austria, on the 28th of April, 1995; and Denmark, Finland and Sweden, on the 19th of December, 1996. After that, the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia joined on the 21st December, 2007. Bulgaria, Cyprus, Romania and Croatia are not full Schengen Area members yet: the border controls between these States and the Schengen Area will keep existing until the EU Council decides that conditions are met to eliminate them. Other non-EU countries have signed accession treaties to Schengen with the European Union: Norway and Iceland, on the 19th of December, 1996; Switzerland, on the 26th of October, 2004; and Liechtenstein, on the 28th of February, 2008.

⁶³ European Union. Treaty of Amsterdam, of the 2nd of October, 1997. *Official Journal of the European Communities*, n° C 340 of 10/11/1997, pp. 0001-0144. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>

2.1.2. The United Kingdom and Ireland

The only Member States that decided not to join the new open borders Space were the United Kingdom and the Republic of Ireland. The reason has its roots in the history of the British Isles, and its separation at the beginning of the 20th century.

In 1922, the Irish Free State split off from what had previously been the United Kingdom of Great Britain and Ireland, becoming a British Dominion within the Commonwealth of Nations. Six of the thirty-two Irish Counties decided not to join the new State and to continue in what is now known as the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Fig. 5, Fig. 6).

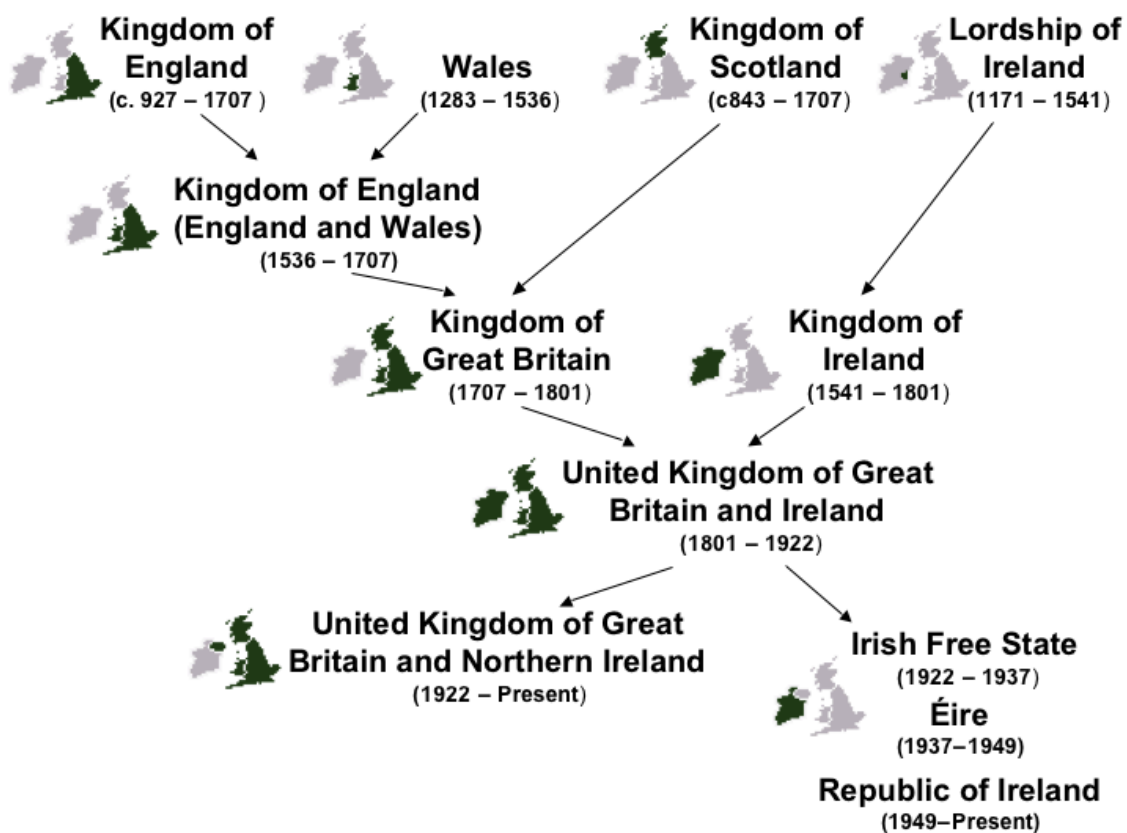


Fig. 5: Historical process of formation of the current British Isles.

Until that moment, obviously, no border had existed between the two territories. The question of the circulation of citizens was raised, and a maintenance of the *status quo* was secured in February 1923 by the creation of the Common Travel Area (CTA). It is a free transit zone between the Island of Great Britain, the Island of Ireland, and the Crown Dependencies (Jersey, Guernsey and the Isle of Man, which do not belong to the European Union).

This freedom of movement was interrupted in 1939 with the start of World War II, when transit between both islands was restricted (even between Northern Ireland and

the rest of the United Kingdom). The situation was normalised again in 1952 (three years before the Republic had been proclaimed), and has been maintained since then, although with discrepancies⁶⁴ from 1962⁶⁵ to 1999⁶⁶.

Thus, when considering the possibility of joining the Schengen project, it was clear to both parties that the decision of one would compromise the other. In this case, it was the United Kingdom that made the decision, thus dragging Ireland along.

The reason that the United Kingdom gave for not joining at the time was that, in the case of an insular territory, airport and border controls were the most effective. If the United Kingdom were to join the area of free movement of persons, it would have to introduce control mechanisms such as identity documents, residence permits, or police records⁶⁷. It must be borne in mind that, in British society, registration or the obligation to be identified (as, for example, in Spain from the age of 14⁶⁸) is deeply ingrained as an attack on individual freedom⁶⁹. There have been unsuccessful attempts to implement identity cards; the last of being in 2006⁷⁰, and later dismantled⁷¹ in 2010⁷².

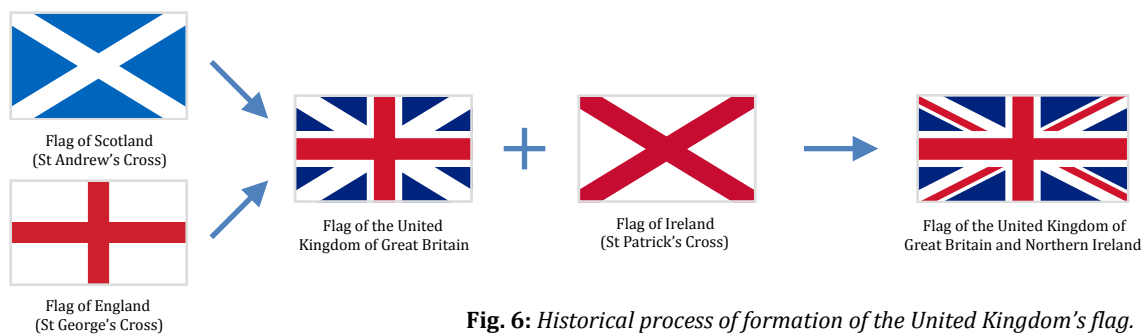


Fig. 6: Historical process of formation of the United Kingdom's flag.

⁶⁴ The Commonwealth Immigrants Act 1962, which received Royal Assent on the 18th of April, 1962, was responded by the Aliens Order 1962 from the Irish Minister for Justice, which limited freedom of movement to British citizens by origin only, excluding those who had naturalized and citizens of the Colonies.

⁶⁵ Ireland. Statutory Instrument no. 112/1962 – Aliens (Amendment) Order, 1962. *Iris Oifigiúil*, of the 29th of June, 1962, available from <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1962/si/112/made/en/print>

⁶⁶ Ireland. Statutory Instrument no. 97/1999 – Aliens (Exemption) Order, 1999. *Iris Oifigiúil*, of the 20th of April, 1999, available from <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/si/97/made/en/print>

⁶⁷ House of Commons debate, of the 12th of December, 1996. Words of the Her Majesty's Principal Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, The Rt. Hon. Sir Malcolm Rifkind KCMG, QC. Hansard (the Official Report), available from <https://publications.parliament.uk/pa/cm/199697/cmhansrd/vo961212/debtext/61212-13.htm>

⁶⁸ Spain. Article 9.1 of the Ley Orgánica 4/2015, of the 30th of March, de Protección de la Seguridad Ciudadana. *Boletín Oficial del Estado*, num. 77, of the 31st of March, 2015.

⁶⁹ ID cards - RIP (*The Telegraph*, 21st of December, 2010). Available from <http://www.telegraph.co.uk/comment/telegraph-view/8217976/ID-cards-RIP.html>

⁷⁰ United Kingdom. Identity Cards Act 2006, of the 30th of March, 2006, c. 15. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/15/contents/enacted>

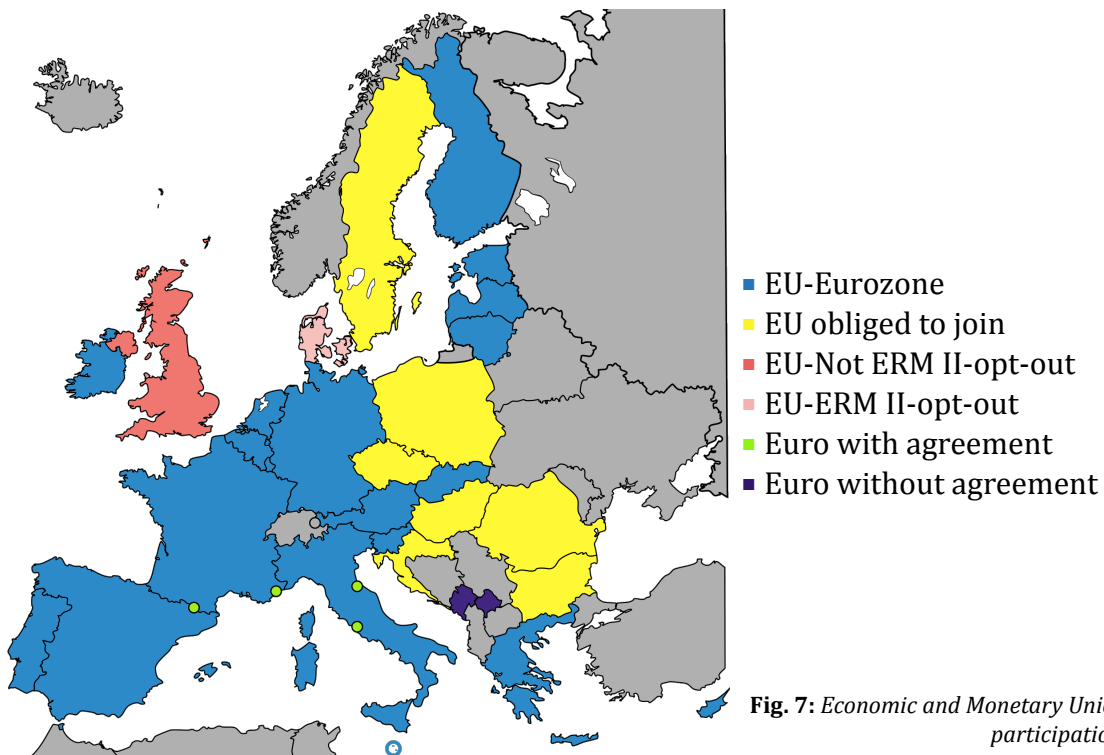
⁷¹ United Kingdom. Identity Documents Act 2010, of the 21st of December, 2010, c. 40. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/40/contents>

⁷² Identity cards and new Passport service suppliers (2013). Home Office, Her Majesty's Government. Available from <https://www.gov.uk/guidance/identity-cards-and-new-identity-and-passport-service-suppliers>

2.2. Economic and Monetary Union

During the negotiation of the Treaty of Maastricht (1992), the United Kingdom decided not to participate in the creation of the Economic and Monetary Union, whose third phase should lead to the creation of the euro as the single currency⁷³. Also, following the referendum in June 1992 in Denmark, which led to the non-ratification of the Treaty, the European Council (Edinburgh Agreement) agreed on a series of opt-outs, thereafter the Treaty was approved in a second referendum in 1993.

This means that all new states that join the European Union have to adopt the euro as soon as they meet the convergence criteria; the exception being Denmark and the United Kingdom, which can respectively maintain the Danish krone and the pound sterling (*Fig. 7*).



2.3. Defence

The same Edinburgh Agreement of the European Council permitted Denmark to opt out of the Western European Union. Years later, the Treaty of Amsterdam (1997) included a protocol that included the Danish opt-out of the Common Security and Defense Policy (part of the CFSP).

⁷³ House of Lords debate, of the 12th of March, 1998. Words of The Rt. Hon. Lady Shirley Vivian Theresa Brittany Williams, Baroness Williams of Cosby, CH, PC. Hansard (the Official Report), available from <https://publications.parliament.uk/pa/ld199798/ldhansrd/vo980312/text/80312-21.htm>

2.4. Charter of Fundamental Rights of the European Union

The Charter was initially approved by the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on the 7th of December, 2000, and was revised and proclaimed again on the 12th of December, 2007, on the eve of the signing of the Treaty of Lisbon. With the signing and subsequent entry into force of the Treaty of Lisbon on the 1st of December, 2009, the Charter of Fundamental Rights became part of the legal framework of the Union, thereafter being legally binding.

The United Kingdom and Poland decided to exercise an opt-out on this point: in the case of Poland, because it was feared that the Charter would affect issues such as abortion or same-sex marriage, even though the text made no mention of these matters; in the case of the United Kingdom, the reluctance was motivated by trade union and striking rights⁷⁴ (*Fig. 8*).

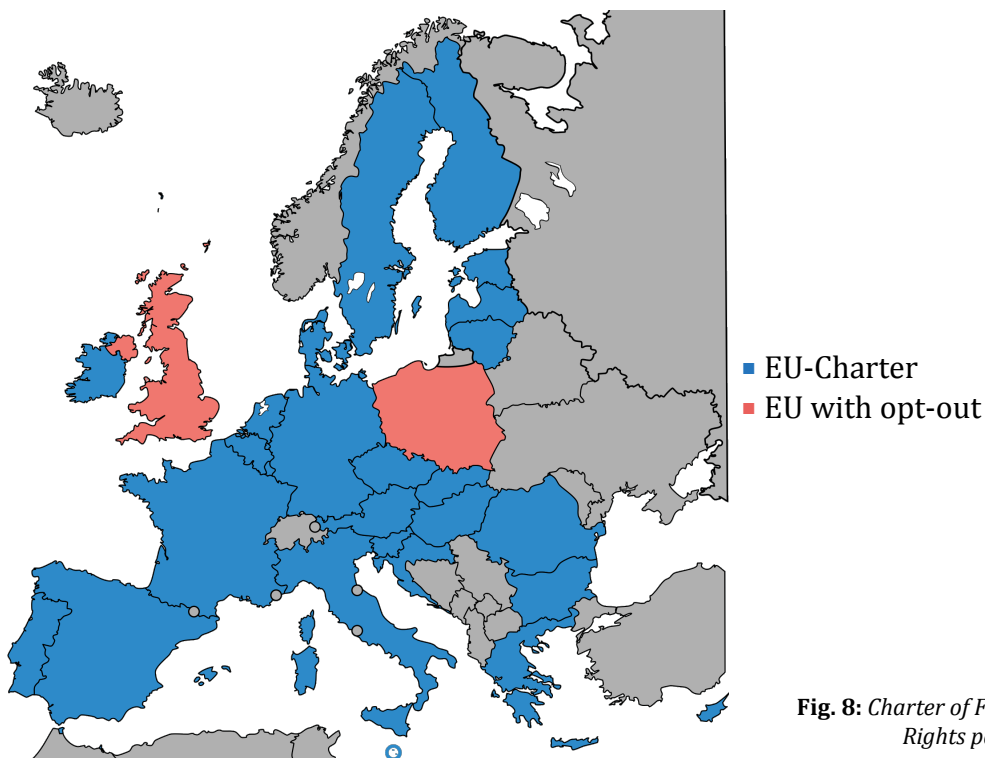


Fig. 8: Charter of Fundamental Rights participation.

⁷⁴ BLANKE, H.J., MANGIAMELI, S., y ADRIAANSE, P. (2012). *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Berlin: Springer.

2.5. Area of freedom, security and justice

Prior to the Treaty of Amsterdam, the third pillar of the Union corresponded to cooperation in the fields of justice and home affairs (JHA)⁷⁵. With this Treaty, the pillar was renamed Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters (PJCC); and, already in 2009, the Treaty of Lisbon removes the structure of pillars, and establishes in its place the Area of Freedom, Security and Justice.

From the beginning, the United Kingdom and Ireland, have been afforded a flexible opt-out regime that allows them to participate (opt-in) in those policies that are of their interest.

Whereas in the case of Denmark there are stricter protocols governing their opt-out mechanisms, with no possibility of choosing in which cases to join policies of freedom, security and justice (*Fig. 9*). During the negotiations for the Treaty of Lisbon, Denmark was offered the possibility of joining the flexible regime of the United Kingdom and Ireland, but the Danish people in a referendum on the 3rd of December, 2015, rejected the proposal.

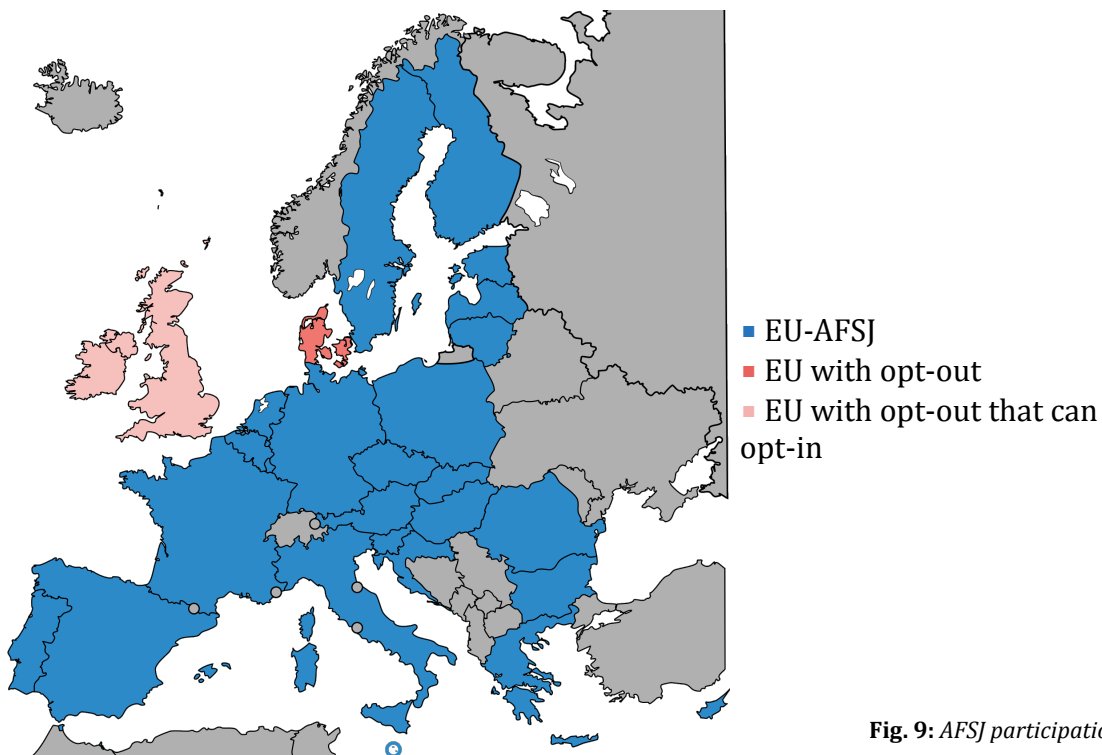


Fig. 9: AFSJ participation.

⁷⁵ NOVAK, P. (2017). *The Maastricht and Amsterdam Treaties*, Fact Sheets on the European Union. Available from http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf

3. IMMIGRATION

Current estimations put the number of European Union citizens residing in the European Union at approximately 3 million, while there are about 1.3 million British residents in the rest of the Union.

The Member State that provides the largest number of immigrants is Poland, with one million people established in the United Kingdom. Spain is in the eighth place, with nearly two hundred thousand citizens. Conversely, Spain is the country that hosts the largest number of Britons, with three hundred and ten thousand, even above Ireland⁷⁶.

3.1. Migration regulation in the United Kingdom

One of the most controversial issues in the discussion that has existed in the United Kingdom for a long time regarding the permanence in the EU is the flow of immigrants from European Union into the UK.

Those in favour of remaining in the European Union (*remainers*) have argued that most European immigration is highly qualified and easily integrated into British society⁷⁷. In addition, when leaving the EU, migratory pressure would move from Calais (France) to Dover (United Kingdom)⁷⁸. On the contrary, the detractors defend that by leaving the European Union the UK would be able to put controls in place that would decide “how many and who” to let in⁷⁹. This argument is added to the one of a potential reduction of criminality carried out by immigrants, and to a greater availability of employment for British citizens in positions that foreigners would vacate.

In any case, one of the issues that has been highlighted is the apparent discrimination against British citizens compared to citizens of the European Union as regards their rights in relation to family.

⁷⁶ Reality Check: How many EU nationals live in the UK? (*BBC News*, 8th of July, 2016). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584>

⁷⁷ Leave or Remain in the EU? The arguments for and against Brexit (Ben Riley-Smith, *The Telegraph*, 20th of June, 2016). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/leave-or-remain-in-the-eu-the-arguments-for-and-against-brexit/>

⁷⁸ MANGAS MARTÍN, A. (2016). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano. Available from <http://eprints.ucm.es/38626/1/2016%20DT9--Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf>

⁷⁹ After Brexit, immigration will be lower – and Britain will have to accept that the immigrants who come are the ones we chose (Sunder Katwala, *The Telegraph*, 1st of December, 2016). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/12/01/brexit-immigration-will-lower-britain-will-have-accept-immigrants/>

3.1.1. Directive 2004/38

In this regard, Directive 2004/38 is undoubtedly a rule of enormous importance, since it gives legal coverage to one of the four freedoms of the Union, which are freedom of movement of goods, of services, of capital, and in the case of Directive 2004/38, of persons. Each State has duly transposed European regulation⁸⁰, so the norm is now part of the domestic law of the States.

A crucial aspect of the Directive is that, according to Article 3, it applies to the citizens of a Member State when they move to another State of the European Union⁸¹. Otherwise the indigenous citizens of that country are subject to domestic immigration law.

In the United Kingdom, the status of European citizens residing in that territory is governed by the aforementioned Directive, while British citizens are subject to the Immigration Act 1971. This has generated discontent in British public opinion as many have pointed out that the domestic regulation is much stricter than the EU one, especially in what regards the residence permission for relatives.

Thus, a citizen of the Union who establishes himself in the United Kingdom has the right to reside there with his family, understood as such (article 2.2)⁸²: his spouse or legal partner, his children and his dependent parents (both of the citizen and of his spouse or domestic partner). All this regardless of the relatives' nationality. This right may be extended to all other family members who are in charge of the EU citizen or his spouse or legal partner.

⁸⁰ Transposed in Spain through Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE num. 51, of the 28th of February), Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (BOE num. 164, of the 10th of July), and Orden de 7 de febrero de 1997 por la que se regula la tarjeta de extranjero (BOE num. 40, of the 15th of February). In the United Kingdom through the Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, modified by Statutory Instrument 2009/1117 and Statutory Instrument 2011/1247.

⁸¹ European Union. Article 3 of the Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council, of the 29th of April, 2004, *Official Journal of the European Union*, n° L 158 de 30/04/2004 pp. 0070-0123. "Beneficiaries":

1. *This Directive shall apply to all Union citizens who move to or reside in a Member State other than that of which they are a national, and to their family members as defined in point 2 of Article 2 who accompany or join them.*

⁸² European Union. Article 2 of the Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council, of the 29th of April, 2004, *Official Journal of the European Union*, n° L 158 de 30/04/2004 pp. 0070-0123. "Definitions":

2) "Family member" means:

- a) the spouse;
- b) the partner with whom the Union citizen has contracted a registered partnership, on the basis of the legislation of a Member State, if the legislation of the host Member State treats registered partnerships as equivalent to marriage and in accordance with the conditions laid down in the relevant legislation of the host Member State;
- c) the direct descendants who are under the age of 21 or are dependants and those of the spouse or partner as defined in point (b);
- d) the dependent direct relatives in the ascending line and those of the spouse or partner as defined in point (b);

The only requirement is that both the European citizen and his non-EU relatives comply with the provisions of Article 7 and following of the Directive, to ensure that they do not become an economic burden for the host State if the stay is longer than 3 months. Up to 3 months, there is no condition. Once one has resided in this regime for a period of 5 years, the residence becomes permanent and the obligation to comply with the requirements of the said article 7 disappears. This permanent residence will only be lost in case of continued absence for more than two consecutive years from the State⁸³.

3.1.2. *Immigration Act 1971*

On the contrary, if it is a British person who wishes to bring his non-EU family to live with him, the requirements become more demanding. In this case, the right to a family visa for more than six months is limited to spouses or legal partners, dependent parents, or minor children. This visa has a cost of between one thousand and two thousand pounds, and its concession is not automatic.

In addition, considerably stricter conditions are added: a basic knowledge of the English language and, above all, a minimum economic level; in particular, they must produce evidence of an income of at least 18,600 pounds/year, a requirement that increases by about three thousand for each child in charge⁸⁴. These conditions have been subject to litigation before the courts, and were finally endorsed by the Supreme Court in February 2017⁸⁵.

It is therefore clear that the freedom of movement and establishment of non-EU relatives of British citizens is at a clear disadvantage compared to that enjoyed by relatives of European citizens residing in the United Kingdom. This comparative grievance has been a source of discontent, and has partly justified the arguments of those who have advocated leaving the European Union.

⁸³ European Union. Article 16 of the Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council, of the 29th of April, 2004, *Official Journal of the European Union*, n° L 158 de 30/04/2004 pp. 0070-0123. "General rule for Union citizens and their family members":

1. *Union citizens who have resided legally for a continuous period of five years in the host Member State shall have the right of permanent residence there. This right shall not be subject to the conditions provided for in Chapter III.*

2. *Paragraph 1 shall apply also to family members who are not nationals of a Member State and have legally resided with the Union citizen in the host Member State for a continuous period of five years.*

3. *Continuity of residence shall not be affected by temporary absences not exceeding a total of six months a year, or by absences of a longer duration for compulsory military service, or by one absence of a maximum of twelve consecutive months for important reasons such as pregnancy and childbirth, serious illness, study or vocational training, or a posting in another Member State or a third country.*

4. *Once acquired, the right of permanent residence shall be lost only through absence from the host Member State for a period exceeding two consecutive years.*

⁸⁴ Family visas: apply, extend or switch. Her Majesty's Government. Available from <https://www.gov.uk/uk-family-visa>

⁸⁵ United Kingdom. Supreme Court. Judgment of the case [2017] UKSC 10: *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, given on the 22nd of February, 2017. Available from <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0011-judgment.pdf>

4. THE CURRENT STATUS OF GIBRALTAR

Gibraltar is one of the fourteen British Overseas Territories, which are territories that belong to the United Kingdom, and remain under its jurisdiction and sovereignty, but are neither part of it nor do they have representation in the Westminster Parliament. Of these, only Gibraltar belongs to the European Union, and it has been in it since the United Kingdom's accession. These Territories have their own Legislative and Executive Power, and the United Kingdom is responsible for their defense and foreign affairs. Ten of the fourteen, including Gibraltar, are part of the UN List of Non-Self-Governing Territories⁸⁶.

Internally, Gibraltar has its own Parliament and Government, not subordinated to London. Her Majesty the Queen is represented in Gibraltar as Head of State by a Governor and Commander-in-Chief.

Within the European Union, Gibraltar has the status of Special Autonomous Region⁸⁷, which means that it is outside the customs union, the Common Agricultural Policy, and Schengen (as is the United Kingdom)⁸⁸.

After lengthy litigation, the European Court of Human Rights ruled that Gibraltarians have the right to participate in elections to the European Parliament on equal terms with any other European citizen⁸⁹. Thus, the citizens of Gibraltar participated for the first time in the European elections of 2004, as part of the South West England constituency.

In the first referendum on British permanence in the European Union (1975), the Gibraltarians did not have the right to vote; however, in the referendum of 2016 they could do so, and 95.91% voted to remain within the European Union.

⁸⁶ In 1946, the General Assembly (A/RES/66(I)) listed 80 territories in which 750 million people lived, at that time a third of the world's population. Nowadays, the remaining territories in the List are: Saint Helena, Ascension, and Tristan da Cunha, Gibraltar, Falklands, Anguilla, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Montserrat, Turks and Caicos Islands, and Pitcairn Islands (United Kingdom); New Caledonia and French Polynesia (France); Guam, United States Virgin Islands and American Samoa (USA); Western Sahara (Spain); y Tokelau (New Zealand). Available from <http://www.un.org/en/decolonization/nonselvgovterritories.shtml>

⁸⁷ The special territories of the EU are divided between those which are part of the Union, and those which are not. Those which are inside are at the same time divided into two categories: on the one hand, Special Autonomous Regions: Büsingen am Hochrhein and Heligoland (Germany); Campione d'Italia, Livigno and el Lake Lugano (Italy); Ceuta and Melilla (Spain); Gibraltar (United Kingdom); Åland (Finland); and Mount Athos (Greece). On the other hand, the Outermost Regions: French Guiana, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Réunion and Saint Martin (France); Canary Islands (Spain); and Azores and Madeira (Portugal).

⁸⁸ IZQUIERDO SANS, C. (2017). El Brexit y Gibraltar: La perspectiva de la Unión Europea. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 137–156.

⁸⁹ Council of Europe. European Court of Human Rights. Judgment of the case *Mathews v. The United Kingdom*, given on the 18th of February, 1999. Available from <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910>

III. THE UNITED KINGDOM'S NOTIFICATION OF WITHDRAWAL

1. THE REFERENDUM

1.1. Background

Prior to the 2010 general election, the conservative's candidate David Cameron⁹⁰ promised to hold a referendum on the Lisbon Treaty if he won. However, all the countries ratified the Treaty before the elections, so the proposal declined.

In the elections, held on the 6th of May, 2010, the Conservative and Unionist Party won a simple majority (306 seats of 650), and had to reach an agreement with the Liberal Democrats, who had 57 seats. The Labour candidate was the incumbent Prime Minister, Gordon Brown, who got 258 seats. It was the second time that a House of Commons stood without a clear majority ("hung Parliament") since the Second World War, the only precedent being the February 1974 elections, discussed above.

During the 2012 NATO summit in Chicago, Prime Minister David Cameron, his Cabinet Chief Ed Llewellyn⁹¹ and Foreign Minister William Hague⁹² agreed to hold a referendum on leaving the European Union, as a concession to the eurosceptic wing of the Party⁹³. In January 2013, Cameron promised that if his party won the 2015 general election, the government would negotiate new terms of membership in the European Union, and then submit the issue of remaining in the European Union to a referendum.

⁹⁰ The Rt. Hon. David William Donald Cameron (London, 1966). Member of the House of Commons 2001-2016; Leader of the Opposition 2005-2010; Leader of the Conservative Party 2005-2016; Prime Minister 2010-2016.

⁹¹ His Exc. The Rt. Hon. Lord Edward David Gerard Llewellyn, Baron Llewellyn of Steep, OBE, PC (London, 1965). Downing Street Chief of Staff 2010-2016; Member of the House of Lords 2016-; Ambassador to France 2016-.

⁹² The Rt. Hon. Lord William Jefferson Hague, Baron Hague of Richmond, PC, FRSL (Rotherham, 1961). Member of the House of Commons 1989-2015; Leader of the Conservative Party and of the Opposition 1997-2001; Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs 2010-2014; Member of the House of Lords 2015-.

⁹³ How Brexit spelled the end of Cameron's career (George Parker and Alex Barker, *Financial Times*, 24th of June, 2016). Available from <https://www.ft.com/content/4b0222f0-317c-11e6-bda0-04585c31b153>

In the May 2014 elections to the European Parliament, the europhobic UKIP (United Kingdom Independence Party, a pun on “you keep”) won 24 of the 73 seats that correspond to the United Kingdom. It was the first time in more than a century that neither the Labour nor the Conservative Party won an election at a national level, neither in seats nor in votes⁹⁴.

A year later, in the general election held on the 7th of May, 2015, the Conservative Party won an unexpected landslide majority, with 330 seats in the House of Commons. David Cameron formed a government, and set out to fulfill his electoral promise of renegotiation and referendum.

1.1.1. The Scottish referendum

During the campaign for the independence referendum in Scotland, the issue of the European Union was recurrent, due to the consequences of the possible Scottish independence, or a potential UK exit from the Union.

Also to be emphasised is the deep Europeanism of Scottish society, and of the main parties of Scotland. At first, there was confusion about the consequences of possible independence. However, the European institutions, and several national governments, made it clear that “a positive outcome would, in principle, lead to the immediate exit of Scotland from the territory of the Union, without prejudice to the temporary or permanent arrangements that would be necessary to regulate the new situation”⁹⁵.

So, the Scots were in a situation whereby a vote for independence from the United Kingdom would mean the automatic exit from the Union, whilst the result of the referendum that was to be held throughout the United Kingdom (in which Scotland represents only 8.5% of the electorate) could drag Scotland out of the Union anyway.

Scotland, just as Northern Ireland and Wales, has a number of devolved powers, and its own Legislative Assembly and Government.

In the Scottish case, the SNP (Scottish National Party) was founded in 1934, but had no political influence until the sixties, when a long campaign for “devolution” of powers began. After unsuccessful attempts in the 1970s, with the Labour victory of 1997, the devolution process began, culminating in the first regional elections held on the 6th of May, 1999.

⁹⁴ In the 1906 general elections, the Liberal Party won in votes, with 2.565.644 (48,9%), and in seats, with 397. In the 1910 general elections, the Liberal Party won in seats, with 272, but the most voted party was the Conservative, with 2.919.236 (46,8%) votes.

⁹⁵ MEDINA ORTEGA, M. (2014). *El derecho de secesión en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons.

In the third elections to the new Scottish Assembly, the nationalists obtained an overall majority and committed themselves to negotiate with the central government the holding of an independence referendum.

Since the United Kingdom has no written Constitution, the main rule is the principle of parliamentary sovereignty. This means that the British Parliament has no limits on its ordinary legislative capacity; it is what has come to be described as “elected dictatorship”⁹⁶ or as Jean Louis de Lolme critically pointed out: “Parliament can do everything but make a woman a man and a man a woman”⁹⁷. Thus, although Scotland has no power to legislate on “constitutional” matters, the British Parliament temporarily authorized the transfer of the ability to call a referendum on independence to the Scottish Parliament⁹⁸, through the amendment of the Scotland Act 1998, which established the devolution of powers to the Scottish Government and Parliament⁹⁹.

The British Government and the First Minister of Scotland, Alex Salmond¹⁰⁰, agreed that the referendum would be held on the 18th of September, 2014, and all Commonwealth and European Union citizens residing in Scotland aged 16 years or over (including members of the House of Lords) would be entitled to vote. The result could not be considered legally binding, but the House of Lords’ Select Committee on the Constitution already warned that these type of popular consultations could not be taken as mere “opinion polls”¹⁰¹.

The result was a 55.3% vote against independence, versus 44.7% in favor. The nationalist government accepted the result, but anticipated the possibility of demanding a new referendum if the circumstances “changed significantly”.

In the event that Scotland decided to leave the United Kingdom, and at the same time the United Kingdom decided to leave the European Union, it has even been suggested that the rest of the country (Scotland, Wales and Northern Ireland) could

⁹⁶ The Independent guide to the UK constitution: The supremacy of Parliament (Oliver Wright, *The Independent*, 9th of June, 2015). Available from <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/the-independent-guide-to-the-uk-constitution-the-supremacy-of-parliament-10308704.html>

⁹⁷ DE LOLME, J.L. (1774). *Constitution de l'Angleterre*. Amsterdam: Chez E. van Harrevelt.

⁹⁸ United Kingdom. Scottish Independence Referendum Act 2013, of the 17th of November, 2013, 2013 asp 14. Available from <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>

⁹⁹ United Kingdom. The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, of the 12th of February, 2013, 2013 No. 242. Available from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/242/article/3/made>

¹⁰⁰ The Rt. Hon. Alexander Elliot Anderson Salmond (Linlithgow, 1954). Member of the House of Commons 1987-2010 y 2015-2017; Member of the Scottish Parliament 1999-2001 y 2007-2016; Leader of the Scottish National Party 1990-2000 y 2004-2014; First Minister of Scotland 2007-2014.

¹⁰¹ United Kingdom. Select Committee on the Constitution, House of Lords, *Referendum on Scottish Independence Report*, 2012.

“secede”, so that Scotland would be able to remain in the EU with the seat that had until then belonged to the United Kingdom. The plausibility of this option is narrow¹⁰².

1.2. The renegotiation with the European Union

Even before the elections, the British Prime Minister had already drawn¹⁰³ the main lines of negotiation with the European Union, these being¹⁰⁴: controls to avoid massive immigration every time a new State joins the Union; immigration regulation to ensure that the flow is of workers and not of people who intend to live on social benefits; a mechanism of cooperation between National Parliaments to challenge EU legislation; reduction of bureaucracy for companies that want to establish themselves in emerging markets; elimination of certain powers of the European Court of Human Rights (which does not belong to the European Union but to the Council of Europe) over the Courts and the British Police; greater decentralization towards Member States; and the abandonment of the “ever closer union” philosophy.

In the words of MANGAS MARTÍN (2016)¹⁰⁵ “The United Kingdom joined the European project late and reluctantly, which did not excite him, but he believed it necessary enough, for him to dismantle his empire. Also, the integration process needed a great State: stable, influential and with a big army. In short, a great power. Being a powerful and necessary state for the European Union, almost to the point of indispensable, the UK has always tried to achieve special dispensation and privileges, trying to force the other European Member States to revise the Treaties according to British tastes and interests. This has led to some unique problems which have led to the perception of the UK as being somewhat of a Trojan horse”.

Once the elections were held, Downing Street sent a letter to the President of the European Council, Donald Tusk, specifying the four areas in which the United Kingdom demanded a change: protection of the Member States that do not use the single currency; competitiveness; end of the “ever closer union” doctrine; and control over social benefits.

¹⁰² Reality Check: Could Scotland inherit the UK’s EU membership (*BBC News*, 24th of June, 2016). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36619907>

¹⁰³ David Cameron: the EU is not working and we will change it (David Cameron, *The Telegraph*, 15th of March, 2014). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10700644/David-Cameron-the-EU-is-not-working-and-we-will-change-it.html>

¹⁰⁴ David Cameron: my seven targets for a new EU (Tim Ross, *The Telegraph*, 15th of March, 2014). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/eureferendum/10700610/David-Cameron-my-seven-targets-for-a-new-EU.html>

¹⁰⁵ MANGAS MARTÍN, A. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19, 29–63.

1.2.1. Emergency brake

The emergency brake is a system that would limit the amount of social benefits that EU immigrants can claim.

Currently, the only requirements that must be fulfilled are a right to residence exam, and stay of more than three months, both within the reach of practically any European Union citizen.

Through the emergency brake mechanism, the European Council would have powers to authorize a State that is experiencing an extraordinary migratory flow to establish a period of four years of residence, starting from which the citizen could then access those benefits. This restriction could be maintained for seven years, and only be triggered once¹⁰⁶.

1.2.2. Red card

The now existing “yellow card” system requires the support of at least ten of the twenty-eight National Parliaments for the Commission to review a proposal, if they consider that the principle of subsidiarity is being violated

Also in place is the so-called “orange card” system. This is a system which requires the support of at least fifteen of the twenty-eight Parliaments. Although this has never been activated¹⁰⁷.

The proposed “red card” would be a mechanism triggered by 55% of the National Parliaments, and which would have the power to return the legislation to the European Parliament for its amendment¹⁰⁸.

1.2.3. Deportation of EU immigrants

As things stand now, it is very complicated for a Member State to justify the deportation of a community citizen. The British proposal sought to assess a series of reasons according to which such expulsion could be carried out: the longer the subject

¹⁰⁶ Explaining the EU deal: the “emergency brake”. Full Fact. Available from <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-emergency-brake/>

¹⁰⁷ Subsidiarity control mechanism. European Commission. Available from https://ec.europa.eu/info/law-making-process/how-eu-laws-are-adopted/relations-national-parliaments/subsidiarity-control_en

¹⁰⁸ Explaining the EU deal: the “red card”. Full Fact. Available from <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-red-card/>

has resided in the country, justified the reasons should have been, and less the number of reasons by which it could have been carried out¹⁰⁹.

1.2.4. *Child benefits*

Currently, benefits for dependent children are received in the country of residence of the worker, regardless of the place where the children live. The reason is that a foreign person is likely to have children living abroad, and it would be a clear discrimination to deprive him/her of an aid that has its *raison d'être* in the fact of having children or not.

The British proposal included modulating the amount, taking into account the standard of living of the country to which the aid is sent¹¹⁰.

1.2.5. *“Ever closer union”*

The Preamble of the 1957 Treaty of Rome, includes the phrase expressing the desire to “establish the foundations of *an ever closer union* among the European peoples”, This assertion has no legal value whatsoever, but it is interpreted by eurosceptics as the path towards the creation of a United States of Europe, as being the final goal of the European integration¹¹¹.

1.2.6. *The United Kingdom and the Eurozone*

Although the principle of non-discrimination already exists, the United Kingdom has long feared that most of the Member States (which are part of the Eurozone) will, habitually land each other support and legislate against the interests of those who are outside the Eurozone. It was therefore agreed to include an objection protocol (not an opt-out) for countries that still retain their national currencies, so that they would not be forced to participate in bailouts to Eurozone countries¹¹².

¹⁰⁹ Explaining the EU deal: deporting EU immigrants. Full Fact. Available from <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-deporting-eu-immigrants/>

¹¹⁰ Explaining the EU deal: child benefit. Full Fact. Available from <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-exporting-child-benefit/>

¹¹¹ Explaining the EU deal: an “ever closer union”. Full Fact. Available from <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-ever-closer-union/>

¹¹² Explaining the EU deal: the UK and the eurozone. Full Fact. Available from <https://fullfact.org/europe/explaining-eu-deal-uk-and-eurozone/>

1.3. The Referendum Act

Once the negotiations on the previous points were concluded, the referendum had to be prepared to determine if the United Kingdom was to remain in the Union under renewed conditions, or if, on the contrary, it would abandon it.

At the State Opening of Parliament on the 27th of May, 2015, twenty days after the conservative victory in the general elections, the Queen announced in her Speech the holding of the referendum. The next day, the Bill for the passing of an Act that would authorise said referendum was registered in the House of Commons. The proposal was supported by all parties in the Lower House on the 9th of June, 2015, with the exception of the Scottish nationalists. This also resulted in a shift in Labour's positions, which after the resignation of Ed Miliband¹¹³, due to the poor electoral results, and under the new interim leadership of Harriet Harman¹¹⁴, decided to support the call for the referendum¹¹⁵. The House of Lords approved it on the 14th of December, 2015, and it received Royal Assent by the Queen three days later¹¹⁶.

The Referendum Act provided for the holding of a non-binding consultation in the United Kingdom and in Gibraltar (whose Parliament passed its own Act, sister to that of the United Kingdom, which was sanctioned by the Governor General on the 28th of January, 2016), with the question “Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”, and the possible answers “Remain a member of the European Union” or “Leave the European Union”. The vote would be considered won with a simple majority of the votes in favor of one of the options, and no minimum turnout was foreseen.

The British, Irish or Commonwealth citizens residing in the United Kingdom, including members of the House of Lords, were entitled to vote, as well as British citizens who had been living abroad for less than fifteen years. Thus, nationals of 3 Member States (Ireland, Cyprus and Malta) residing in the United Kingdom were able to vote in the referendum, not so the residents of the other 24 Member States, regardless of their residence time¹¹⁷.

¹¹³ The Rt. Hon. Edward Samuel Miliband, MP (London, 1969). Member of the House of Commons 2005-; Leader of the Labour Party and of the Opposition 2010-2015.

¹¹⁴ The Rt. Hon. Harriet Ruth Harman, QC, MP (London, 1950). Member of the House of Commons 1982-; Leader of the Opposition 2010 y 2015.

¹¹⁵ EU referendum: MPs support plan for stay on Europe (BBC News, 9th of June, 2015). Available from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-33067157>

¹¹⁶ United Kingdom. European Union Referendum Act 2015, of the 16th of December, 2015, 2015 c. 36. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36>

¹¹⁷ GUILD, E. (2017). *Brexit and Its Consequences for UK and EU Citizenship, or Monstrous Citizenship*. London: Brill | Nijhoff.

1.4. The campaign and the referendum

On the 20th of February, 2016, David Cameron announced the date on which the referendum was to be held: the 23rd of June that same year¹¹⁸. The Prime Minister allowed each member of the Cabinet to campaign freely, in a rare exception to the principle of collective responsibility of the Government. Likewise, the freedom to vote would be extended to Members of both Houses of Parliament¹¹⁹.

1.4.1. “Britain Stronger in Europe”

The advocates for staying in the Union were organized around the campaign “Britain Stronger in Europe”, led by the Prime Minister. The official position of the Government was to support the permanence, although there were important loose verses, or Ministers who did not speak out their voice clearly. All former Prime Ministers supported the government's position¹²⁰.

The Conservative Party maintained a neutral position and of freedom among its members. Meanwhile, the Labour Party had the leadership of Jeremy Corbyn¹²¹, a traditional eurosceptic, who nonetheless supported –albeit timidly– remaining in the European Union. The most prominent labour figure was the Mayor of London, Sadiq Khan¹²². On the other hand, greens, liberal-democrats, as well as Scottish, Welsh and Irish parties (both nationalist and unionist), openly endorsed the “Remain” side.



Rt. Hon. Jeremy Corbyn, MP
 Leader of the Opposition



Rt. Hon. David Cameron, MP
 Prime Minister



Rt. Hon. Sadiq Khan
 Mayor of London

¹¹⁸ David Cameron announces EU referendum date: As it happened (Lizzie Dearden, *The Independent*, 20th of February, 2016). Available from <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/eu-deal-live-david-cameron-europe-reforms-cabinet-tusk-merkel-farage-uk-special-status-negotiations-a6885751.html>

¹¹⁹ Cameron: MPs will be allowed free vote on EU referendum (*The Guardian*, 5th of January, 2016). Available from <https://www.theguardian.com/world/video/2016/jan/05/cameron-mps-will-be-allowed-free-vote-on-eu-referendum-video>

¹²⁰ The people hoping to persuade UK to vote to stay in the EU (BBC News, 13th of June, 2016). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-34505076>

¹²¹ The Rt. Hon. Jeremy Bernard Corbyn, MP (Chippenham, 1949). Member of the House of Commons 1983-; Leader of the Labour Party and of the Opposition 2015-.

¹²² The Rt. Hon. Sadiq Aman Khan (London, 1970). Member of the House of Commons 2005-2016; Mayor of London 2016-.

1.4.2. *Vote Leave*

The campaign in favor of leaving the European Union was mainly formed by the UKIP and the eurosceptic wing of the Conservative Party. In the first case, the most notable name is that of the controversial Nigel Farage¹²³, europhobe Member of the European Parliament since 1999. In the case of the Tories, the most preeminent *brexiter* was the (until the 9th of May, 2016) Mayor of London, and current Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, Boris Johnson¹²⁴.



Nigel Farage, MEP
 UKIP Leader



Rt. Hon. Boris Johnson, MP
 Former Mayor of London

1.4.3. *The result*

After long campaign months, which Dr. Michael Dougan¹²⁵ described as “dishonesty on an industrial scale”¹²⁶, the polls foresaw a tie between both positions, with a slight advantage of “No” to Brexit.

The most significant and mournful event was the assassination of Labour MP Jo Cox¹²⁷ at the hands of a neo-Nazi, while she was campaigning for remaining in the EU.

In the end, with a 72.21% turnout, the British people voted for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union¹²⁸. 51.89% of the voters supported this

¹²³ Nigel Paul Farage, MEP (Kent, 1964). Member of the European Parliament 1999-; Leader of the UKIP 2006-2009, y 2010-.

¹²⁴ The Rt. Hon. Alexander Boris de Pfeffel Johnson, MP (New York, 1964). Member of the House of Commons 2001-2008 y 2015-; Mayor of London 2008-2016; Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs 2016.

¹²⁵ Prof. Dr. Michael Dougan, M.A. Ph.D. (Belfast, 1974). Professor of European Law at the University of Liverpool; Jean Monnet Chair.

¹²⁶ “Dishonesty on an industrial scale” EU expert analyses referendum debate (News of the University of Liverpool, 16th of January, 2016). Available from <https://news.liverpool.ac.uk/2016/06/16/watch-dishonesty-industrial-scale-eu-law-expert-analyses-referendum-debate/>

¹²⁷ Helen Joanne Cox, MP (Batley, 1974-Birstall, 2016). Member of the House of Commons 2015-2016.

¹²⁸ Electoral Commission: EU referendum results. Available from <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>

option, while 48.11% voted to remain in the Union. In England and Wales a majority chose to withdraw, while in Scotland, Northern Ireland and Gibraltar the biggest support was for remaining.

In the capitals of the four Constituent Nations (London, Edinburgh, Cardiff and Belfast), continuity in the European Union was supported by around 60%. It was also the case in cities such as Leeds, Glasgow, Bristol, Liverpool, Manchester or Brighton.

On the contrary, in inner zones, especially of the English Midlands, Brexit was preferred; also in urban centers such as Birmingham, Sheffield, Bradford or Wakefield.

The most divided districts were those of Watford (where “Leave” won by a 0.54% margin) and Moray (where “Remain” won by 0.25%). On the other extreme, the most overwhelming victories were 75.6% of the votes for departure in Boston and 95.9% of votes for remaining in Gibraltar.

1.5. Reactions

Although the polls pointed to a certain possibility that the “Leave” option could triumph, the result fell as a political bomb in both the United Kingdom and the rest of the European Union (*Fig. 10*).



Rt. Hon. Theresa May, MP
 Prime Minister

The next day, the Prime Minister resigned, stating that he considered himself incapable of leading the country towards a path that he himself had tried to avoid. He would be succeeded by his Home Secretary, Theresa May¹²⁹, who was in favor of the permanence, but had barely campaigned about it¹³⁰. Her first decision was the creation of two new Ministries, responsible for the departure and subsequent negotiation: the Department for Exiting the European Union, led by David Davis¹³¹, and the Department for International Trade, led by Liam Fox¹³².

¹²⁹ The Rt. Hon. Theresa Mary May, MP (Eastbourne, 1956). Member of the House of Commons 1997-; Home Secretary 2010-2016; Leader of the Conservative Party 2016-; Prime Minister 2016-.

¹³⁰ Theresa May’s silence speaks volumes about her leadership ambitions (Asa Bennett, *The Telegraph*, 16th of June, 2016). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/16/theresa-mays-silence-speaks-volumes-about-her-leadership-ambitio/>

¹³¹ The Rt. Hon. David Michael Davis, MP (York, 1948). Member of the House of Commons 1987-; Minister of State for Europe 1994-1997; Secretary of State for Exiting the European Union 2016-.

¹³² The Rt. Hon. Liam Fox, MP (East Kilbride, 1961). Member of the House of Commons 1992-; Secretary of State for Defence 2010-2011; Secretary of State for International Trade 2016-.

At the same time, Labour leader Corbyn had to face a deposition attempt by a majority of his own MPs, who blamed it for laziness and passivity –even sabotage–¹³³ in the campaign for “Remian”. The europhobe UKIP leader resigned saying that “his political ambition had been achieved”¹³⁴.

But, undoubtedly, the most significant reaction was the response of the Scottish nationalists; the new First Minister, Nicola Sturgeon¹³⁵, announced that they would request a new referendum, taking into account that the circumstances in which the decision had been taken two years ago had changed significantly¹³⁶.



Fig. 10: Press reaction, following the referendum result.

¹³³ Corbyn office ‘sabotaged’ EU Remain campaign - sources (Laura Kuenssberg, *BBC News*, 26th of June, 2016). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36633238>

¹³⁴ UKIP leader Nige Farage stands down (*BBC News*, 4th of July, 2016). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36702468>

¹³⁵ The Rt. Hon. Nicola Ferguson Sturgeon, MSP (Irvine, 1970). Member of the Scottish Parliament 1999-; Leader of the Scottish National Party 2014-; First Minister of Scotland 2014-.

¹³⁶ Scotland seeks independence again after U.K. ‘Brexit’ vote (Alastair Jamieson, *NBC News*, 24th of June, 2016). Available from <https://www.nbcnews.com/storyline/brexit-referendum/scotland-could-look-for-independence-again-after-u-k-brexit-vote-n598166>

Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?

	Votos	%
Leave the European Union	17.410.742	51,89%
Remain a Member of the European Union	16.141.241	48,11%
Total	33.577.342	100%
Registered voters and turnout	46,500,001	72,21%

Results by Country:

ENGLAND (*)

Remain	Leave
13.266.996	15.188.406

SCOTLAND

Remain	Leave
1.661.191	1.018.322

WALES

Remain	Leave
772.347	854.572

NORTHERN IRELAND

Remain	Leave
440.707	349.442

GIBRALTAR *(incl. in England)

19332	823
-------	-----

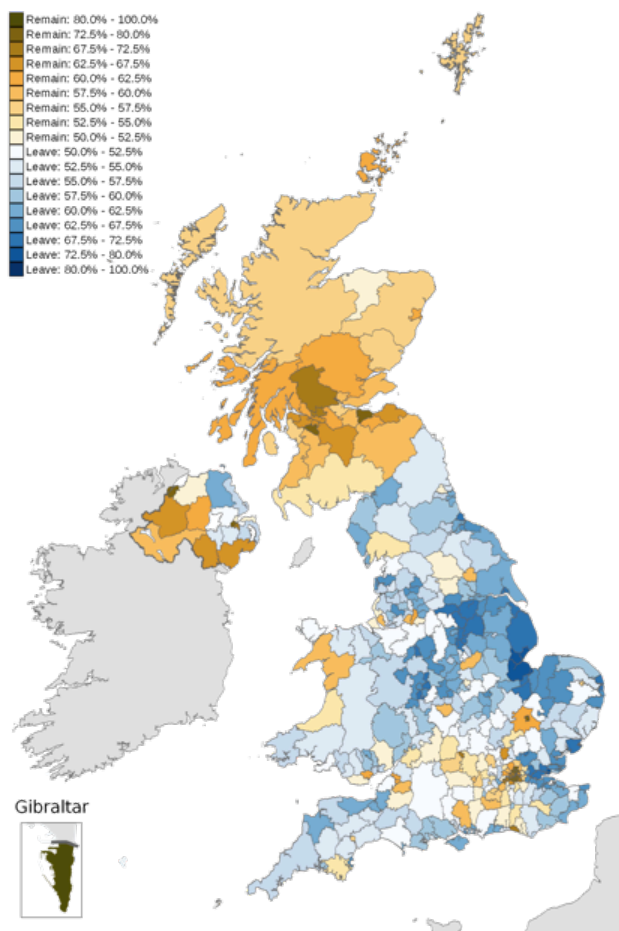


Fig. 11: 23rd of June, 2016, referendum results.

2. GOVERNMENT V. PARLIAMENT

As already explained, article 50 of the Treaty of the European Union provides that a Member State may notify its willingness to leave the Union “in accordance with its own constitutional requirements”.

A week after the referendum, and bearing in mind that the Government had committed itself to apply the result of the referendum, Queen’s Counsel Lord Pannick, QC¹³⁷ in his column of *The Times*, questioned the fact that Government alone could activate the mechanism of article 50¹³⁸.

In his opinion, the withdrawal of the United Kingdom from the European Union implies a substantial modification of the rights and duties of citizens, and therefore there is no possibility for the Government to use –as was its intention– the Royal Prerogative for making the decision without being authorised by Parliament.

2.1. High Court of Justice

Businesswoman Gina Miller and hairdresser Deir Dos Santos brought the matter before the Courts, and the High Court of Justice admitted their petition and declared on the 3rd of November, 2016 that an Act of Parliament was necessary for activate the procedure of article 50 TEU¹³⁹.

The Court explained that the departure from the Union would have consequences especially in three areas: firstly, in rights likely to be replicated in the United Kingdom, such as those included in the Working Time Directive (93/104/EC); secondly, in rights of the British residents in other Member States, such as the right to work or to establish themselves professionally; thirdly, in rights that could not be replicated in UK law, such as the right to vote in elections to the European Parliament or the right of petition before the Commission. In relation to the latter, it is important to point out that according to

¹³⁷ The Rt. Hon. Lord David Philip Pannick, Baron Pannick, QC (London, 1956). Queen’s Counsel 1992-; Member of the High Court of Justice 1998-; Member of the House of Lords 2008-;

¹³⁸ Why giving notice of withdrawal from the EU requires act of parliament (David Pannick, QC, *The Times*, 30th of June, 2016). Available from <https://www.thetimes.co.uk/article/c8985886-3df9-11e6-a28b-4ed6c4bdada3>

¹³⁹ United Kingdom. High Court of Justice. Judgment of the case [2016] EWHC 2768: *Regina v. Secretary of State for Exiting the European Union*, given on the 3rd of November, 2016. Available from <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>

Public International Law, public rights do not survive a change of sovereignty, a succession of States or the termination of an international Treaty¹⁴⁰.

The Secretary of State (defendant) admitted from the beginning the impairment in relation to the third area, but the Court understood that the other two were also in serious danger, and therefore that parliamentary authorisation was perceptible.

The response to the Court's judgement was immediate and the Justices were accused, both by the media and by pro-Brexit politicians, of trying to amend the popular will expressed in a referendum (Fig. 12). Nobody was oblivious to the fact that a parliamentary vote in which each Member –most of whom were *remainers*– should speak his voice was politically very conflictive. The MPs had to decide whether to stick to the result of the referendum, understanding that they had to respect what was decided by the citizens, or if, on the contrary, voted in conscience.



Fig. 12: Part of the pro-Brexit media strongly criticised the Justices that had ruled in favour of Gina Miller and Deir Dos Santos.

¹⁴⁰ BARDE, J. (1981). *La Notion de Droits Acquis En Droit International Public*. Paris: Publications universitaires de Paris.

2.2. Supreme Court

Her Majesty's Government appealed the judgment to the Supreme Court of the United Kingdom, the highest Court in constitutional matters. In parallel, the Lord Advocate of Scotland, the Attorney General of Northern Ireland and the General Counsel of Wales announced that they would appear in the proceedings.

The regional legal services argued that the decision to leave the European Union could not be taken ignoring the devolved institutions of the different Countries of the United Kingdom, since it affected both the current distribution of powers, as well as the foundation of the UK, as it could be a violation of the Acts of Union between the three original Kingdoms. They requested, therefore, to have a veto over authorising the exit notification.

The Supreme Court –which wanted to make it clear that it was aware of the immense constitutional and political repercussions of its decision– ruled on the 24th of January, 2017, by a majority of eight against three, to dismiss the Government's appeal and ratify the High Court's judgement.

Likewise, and unanimously, it rejected the allegations of the regional entities, leaving Westminster Parliament with all the capacity to authorise the activation of the withdrawal mechanism from the Union¹⁴¹.

In addition, while the High Court had gone as far as affirming the irrevocability of the notification of departure, which will be later discussed, the Supreme Court decided not to enter into the matter¹⁴².



Deir Dos Santos



Gina Miller

¹⁴¹ United Kingdom. Supreme Court. Judgment of the case [2017] UKSC 5: *Regina v. Secretary of State for Exiting the European Union*, given on the 24th of January, 2017. Available from <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>

¹⁴² BUSTOS GISBERT, R. (2017). La desnudez de la Constitución Británica. Crónica marciana de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del Reino Unido de 24 de Enero de 2017. *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, 62, 13–46.

3. TRIGGERING ARTICLE 50

As soon as the Supreme Court judgment, on the 26th of January, 2017, the Secretary of State for Brexit presented a Bill in Parliament to achieve legislative authorisation to activate article 50.

The great controversy revolved around whether each Parliamentarian should vote in conscience –considering that the majority of members of both Chambers were supporters of the “Remain” side– or if instead they should stick to what was expressed by citizens at the polls .

Much has been written in this regard, and at that time many recalled the words of Edmund Burke¹⁴³, who on the 3rd of November, 1774 said in Bristol: “Your representative owes you, not his industry only, but his judgment; and he betrays, instead of serving you, if he sacrifices it to your opinion”¹⁴⁴. These words were later reminded by Sir Winston Churchill¹⁴⁵, who proclaimed “The first duty of a member of Parliament is to do what he thinks in his faithful and disinterested judgement is right and necessary for the honour and safety of Great Britain. His second duty is to his constituents, of whom he is the representative but not the delegate (...)”¹⁴⁶.

Many supporters of “Remain” saw in this vote the occasion for the Parliament to amend the decision of the referendum, or at least to foresee the holding of a new consultation once the exit conditions had been clarified. The proponents of this route argued, like Churchill, that the role of the Parliamentarian is not to follow what its electorate dictates (delegation), but what it considers most convenient (representation). The detractors demanded that an elected institution not correct the subject of sovereignty, which is the British people.

¹⁴³ The Rt. Hon. Edmund Burke, MP (Dublin 1729-Buckinghamshire 1797). Member of the House of Commons 1765-1794; Rector of the University of Glasgow 1783-1785.

¹⁴⁴ United Kingdom. Select Committee on Modernisation of the House of Commons, House of Commons. *Revitalising the Chamber: The Role of the Back Bench Member*, 2007.

¹⁴⁵ The Rt. Hon. Sir Winston Leonard Spencer-Churchill, KG, OM, CH, TD, PCc, DL, FRS, RA (Oxfordshire 1874-London 1965). Member of the House of Commons 1900-1922 y 1924-1964; Home Secretary 1910-1911; Chancellor of the Exchequer 1924-1929; Minister for Defence 1940-1945 y 1951-1952; Leader of the Conservative Party 1940-1955; Leader of the Opposition 1945-1951; Prime Minister 1940-1945 y 1951-1955.

¹⁴⁶ KING-HALL, S. (1954). The Duties of the Member of Parliament by the Rt. Hon. Sir Winston Churchill K.G., M.P., *Parliamentary Affairs*, 3, 302.

The Labour leader, Jeremy Corbyn, who had just survived a deposition attempt, asked his MPs not to block the Bill¹⁴⁷. The House of Lords introduced two amendments, which on the 13th of March, 2017, were overruled by the House of Commons. Finally, the Bill was passed without any amendment and given Royal Assent by H.M. the Queen on the 16th of March, 2017.

Meanwhile, the Scottish Parliament approved by an overwhelming majority a non-binding declaration of rejection of the activation of art. 50¹⁴⁸.

Finally, and once authorised by Parliament, the Prime Minister signed on the 28th of March, 2017, the letter (Fig. 13) addressed to the President of the European Council, Donald Tusk¹⁴⁹, which was delivered the next day, the 29th of March, by the Permanent Representative of the United Kingdom to the European Union, Sir Tim Barrow¹⁵⁰. The letter expressed the desire of the United Kingdom to withdraw from the European Union and Euratom. The Member State that triggers article 50 TEU does not have to provide any justification in this regard, nor is it subject to any material condition; and unlike the case when a State enters the Union, at the time of leaving, the other States have no right to veto such decision¹⁵¹.

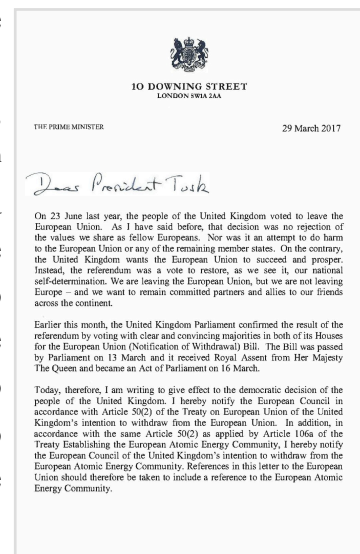


Fig. 13: United Kingdom's official notification of withdrawal.

3.1. Proposed second Scottish referendum

On the 5th of May, 2016, a month and a half before the referendum on Brexit, regional elections had been held in Scotland. The victory, once again, went to the Scottish National Party. They obtained 63 seats out of a possible 129, which was 6 less than what they had achieved in the 2011 elections. This meant the loss of SNP absolute

¹⁴⁷ Corbyn to order Labour MPs to vote for article 50 trigger (Heather Stewart and Rowena Mason, *The Guardian*, 19th of January, 2017). Available from <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/19/corbyn-to-impose-three-line-whip-on-labour-mps-to-trigger-article-50>

¹⁴⁸ Holyrood votes against triggering Brexit (*BBC News*, 7th of February, 2017). Available from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-38880999>

¹⁴⁹ Donald Franciszek Tusk (Gdańsk, 1957). Primer Ministro de Polonia 2007-2014; Presidente del Consejo Europeo 2014-.

¹⁵⁰ His Exc. Sir Timothy Earle Barrow, KCMG, LVO, MBE (Warwickshire, 1964). Ambassador to Ukraine 2006-2008; Ambassador to Russia 2011-2016; Permanent Representative to the European Union 2016-.

¹⁵¹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2016). La Unión Europea ante el desafío del Brexit de la decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada, *Actualidad Jurídica Uriá Menéndez*, 7-23.

majority, although together with the 6 seats of the Greens, they formed an overall nationalist majority in the Scottish Parliament.

The SNP had campaigned on an electoral manifesto¹⁵² promising that it would demand a new referendum (after the one held in 2014, which the nationalists lost) “if there is clear and sustained evidence that independence has become the preferred option of a majority of the Scottish people - or if there is a significant and material change in the circumstances that prevailed in 2014, such as Scotland being taken out of the EU against our will”.

Given the outcome of the referendum on Brexit, on the 24th of June, 2016, the Scottish Government announced that it would demand a second independence referendum¹⁵³ and that it was not willing to leave the EU as an “imposition” of the rest of the UK. Two days later, the Secretary of State for Scotland, David Mundell¹⁵⁴, said that, although such a possibility existed, in his opinion it was not convenient¹⁵⁵.

On the 16th of October, 2016, a Bill was presented that, if passed, would empower the Scottish Executive to request a new referendum. The terms of the proposal were similar to those that the Referendum Act 2013 had. Then, in March, days before the British Government informed the EU of the withdrawal, the First Minister of Scotland announced that she was about to ask legislative support to request a new referendum to the British Parliament¹⁵⁶. The Prime Minister, Theresa May, responded saying that “it was not the time”¹⁵⁷.

On the 28th of March, the Scottish Parliament passed a motion (69 votes against 59) asking the Westminster Parliament for powers to hold a new independence referendum, in which citizens of 16 and 17 years would also be able to vote, as well as the citizens of the European Union living in Scotland¹⁵⁸.

¹⁵² Scottish National Party. Manifesto 2017. Available from <https://www.snp.org/manifesto>

¹⁵³ Scotland says new vote on independence is ‘highly likely’ (Kimiko de Freytas-Tamura, *The New York Times*, 24th of June, 2016). Available from <https://www.nytimes.com/2016/06/25/world/europe/brexit-scotland-independence-referendum.html>

¹⁵⁴ The Rt. Hon David Gordon Mundell, WS, MP (Dumfries, 1962). Member of the Scottish Parliament 1999-2005; Member of the House of Commons 2005-; Secretary of State for Scotland 2015-.

¹⁵⁵ Nicola Sturgeon: Scottish parliament could block Brexit (Libby Brooks, *The Guardian*, 26th of June, 2016). Available from <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/nicola-sturgeon-new-scottish-referendum-brexit>

¹⁵⁶ Scottish independence: Nicola Sturgeon to seek second referendum (*BBC News*, 13th of March, 2017). Available from <http://www.bbc.co.uk/news/uk-scotland-scotland-politics-39255181>

¹⁵⁷ Theresa May rejects Nicola Sturgeon’s referendum demand (Heather Stewart, Peter Walker and Severin Carrell, *The Guardian*, 16th of March, 2017). Available from <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/16/theresa-may-rejects-nicola-sturgeons-scottish-referendum-demand>

¹⁵⁸ Sturgeon signs independence vote request (*BBC News*, 30th of March, 2017). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-39449459>

3.2. Early elections in the United Kingdom

Until the passing of the Fixed-term Parliaments Act 2011¹⁵⁹, there was no legal regulation in the United Kingdom about the date of the general elections. The Parliament Act 1911¹⁶⁰ established 5-year legislatures, replacing the 7-year legislatures that had existed since the Septennial Act 1715¹⁶¹, but nothing was said about when the elections should be held once a Parliament expired. The 2011 Act regulates elections to the House of Commons (the only Chamber elected of the two that form the British Parliament) every 5 years, with a period of prior dissolution.

This term can only be altered if a motion of no confidence succeeds, or if a qualified majority of two thirds of the House votes in favor of early elections.

Thus, at the beginning of 2017 there was an overall majority of the Conservative Party in the House of Commons (330 seats out of 650). But, as said, David Cameron decided to resign after the result of the referendum on Brexit, being succeeded by his until then Home Secretary, Theresa May.

According to the provisions of the aforementioned Fixed-term Parliaments Act, the following elections should not have been held until the 7th of May, 2020. However, the Prime Minister announced on the 18th of April, 2017 that she was going to request the House of Commons to call an early election¹⁶², to make “a success of Brexit”, and to obtain a “fresh” mandate, as opposed to the mandate inherited from David Cameron. The next day, the House approved by 522 votes against 13 (which covers the required qualified majority) its early dissolution and new elections for the 8th of June, 2017.

Despite the fact that the Prime Minister and the Conservative Party calculated a clear victory against Labour, who was 20 points behind in every poll, the campaign became complicated for the *Tories*. The main argument for calling the elections was, precisely, a clear parliamentary majority, which would then translate into a stronger voice in the negotiations with the European Union. The elections were held almost a year after the referendum that had triggered Brexit.

¹⁵⁹ United Kingdom. Fixed-term Parliaments Act 2011, of the 15th of September, 2011, c. 14. Available from en <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>

¹⁶⁰ United Kingdom. Parliament Act 1911, of the 18th of August, 1911, c. 13. Available from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13>

¹⁶¹ United Kingdom. Septennial Act 1715, of May, 1716, c. 38. Available from <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo1St2/1/38/body/1991-02-01?timeline=true>

¹⁶² Theresa May announces snap general election on June 8 to ‘make a success of Brexit’ (Danny Boyle and Jack Maidment, *The Telegraph*, 18th of April, 2017). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/18/breaking-theresa-may-make-statement-downing-street-1115am1/>

In the end, the Conservative Party lost the absolute majority that it had since 2015, obtaining 317 seats¹⁶³ (13 less), but with a share of vote of 42.34%, the highest for the party since the 1983 elections, in which Margaret Thatcher won 397 seats with 42.42% of the votes.

Meanwhile, the Labour Party got 262 seats (30 more), corresponding to 39.33% of the votes, the best result in votes since the 2001 elections, in which Tony Blair won 413 seats and 40.68% of votes .

Jointly, this gave support to the two major parties of more than 80%, the largest sum since when in 1970 they both obtained almost 90%¹⁶⁴. This meant a clear return to bipartisanship, after years of decline –a common phenomenon in all Europe–. Likewise, it was the tightest victory since the 1974 elections, in which the margin was less than 1 percentage point¹⁶⁵.

The Scottish nationalists, who in 2015 had obtained 56 of the 59 Scottish seats, lost 21 in these elections, going down to 35, and from 50% to 37% of the vote. The europhobe UKIP lost its only seat, and went down from 12.6% to 1.8%.

The impact of the elections meant that the Prime Minister, who had lost an overall majority (although due to the electoral system, with only 400 votes more, she would have maintained it¹⁶⁶), had to seek support in the Irish DUP (Democratic Unionist Party), which guaranteed stability for the whole legislature.

On the other hand, the Scottish nationalists and the First Minister of Scotland announced that the proposal for a second independence referendum would be postponed to autumn 2018 or spring 2019¹⁶⁷.

¹⁶³ Does not include the Speaker's seat, The Rt. Hon. Jon Simon Bercow, MP, who as convention determines, left his party in 2009, at the time when he became Speaker. In addition, if the Speaker runs for re-election, the other parties do not present a candidate in his/her constituency, to avoid making the Speaker campaign, and therefore lose the position's neutrality. The Speaker does not present himself for re-election with his name but as "the Speaker seeking re-election". Currently, Jon Bercow represents the constituency of Buckingham, a seat he has held since 1997; in the general elections of 2010, 2015 and 2017, he contested without competition. It should be remembered that the Speaker does not take sides in parliamentary deliberations, except in case of a tie.

¹⁶⁴ United Kingdom. General Election 2017: full results and analysis. House of Commons. Available from <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7979#fullreport>

¹⁶⁵ United Kingdom. UK Election Statistics 1918-2017. House of Commons. Available from <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7529>

¹⁶⁶ How Theresa May was just 400 votes short of a majority (Ashley Kirk, *The Telegraph*, 12th of June, 2017). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/06/12/theresa-may-just-400-votes-short-majority/>

¹⁶⁷ Nicola Sturgeon puts Scottish independence referendum bill on hold (*BBC News*, 27th of June, 2017). Available from <http://www.bbc.com/news/uk-scotland-40415457>

3.3. Great Repeal Bill

On the 13th of July, 2017, the Secretary of State for Brexit, David Davis, presented in Parliament the most important Bill regarding the exit of the European Union, commonly known as the “Great Repeal Bill”¹⁶⁸.

The purpose of the Bill is to transpose to British Legislation all twenty thousand EU rules that will cease to have effect in the United Kingdom as soon as it leaves the Union. About a thousand of them will need to be modified¹⁶⁹.

In particular, and in accordance with the “White Paper” that the British Government published in March 2017: the European Communities Act 1972, through which the United Kingdom acceded to the then EC, will be repealed; the jurisprudence of the European Court of Justice will be granted the same status as that of the Supreme Court of the United Kingdom; the Charter of Fundamental Rights of the European Union will be eliminated; and instruments (the so-called “Henry VIII clauses”) will make it possible to modify legislation at a ministerial level, thereby accelerating the transition¹⁷⁰.

If the Bill is passed, its entry into force will be on the same day that the United Kingdom leaves the European Union –although the text does not foresee a fixed date, in anticipation of the possibility of an extension–.

However, it is very necessary to bear in mind that the situation in which the United Kingdom will remain will not, and can not be, that of the United Kingdom which in 1972 acceded to the European Communities. Both because of the transformations that the United Kingdom has suffered, and because of the imprint that the Union has left on it, there is no possibility of *restitutio in integrum*¹⁷¹.

¹⁶⁸ United Kingdom. European Union (withdrawal) Bill 2017-19. Available from <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawal.html>

¹⁶⁹ Brexit: Government to set out plans to end dominance of EU law (Robert Nisbet, *Sky News*, 30th of March, 2017). Available from <https://news.sky.com/story/brexit-government-to-set-out-plans-to-end-dominance-of-eu-law-10817955>

¹⁷⁰ United Kingdom. Department for Exiting the European Union. *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, 2017. Available from https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604514/Great_repeal_bill_white_paper_print.pdf

¹⁷¹ MANGAS MARTÍN, A. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19, 29–63.

4. LA EUROPEAN REACTION

Apart from regretting the British decision, the rest of the European Union was aware from the beginning that the negotiation was a challenge that could either weaken it definitively, or strengthen it and help it to take a step forward.

That is why as soon as the 27th of July 27, 2016, –a month after the referendum–, the President of the Commission, Jean Claude Juncker¹⁷², entrusted Michel Barnier¹⁷³ with the preparation for negotiations with the United Kingdom, once it activated article 50 TEU¹⁷⁴.

Once the United Kingdom notified its departure on the 29th of March, 2017, the European Parliament passed a Resolution on the 5th of April, which reaffirmed its will to favour the understanding between both parties, and warned against eventual bilateral agreements between the United Kingdom and some Member States, ignoring the Union as a whole¹⁷⁵.

At its meeting on the 29th of April, the European Council, unanimously approved the “guidelines” to be followed in the negotiations with the United Kingdom, which were in line with what the European Parliament had recently said in its 5th of April Resolution¹⁷⁶.

As provided by art. 238.2 TFEU, a minimum of 72% of the remaining 27 Member States, which at the same time represent 65% of the population, gave a mandate to the Commission to start negotiations with the United Kingdom. This way, the Barnier Commission, as a negotiating team on behalf of the Union, received the negotiation guidelines from EU-27. The United Kingdom, as “outgoing State”, is deprived of taking part in the Council decisions that concern its departure¹⁷⁷.

¹⁷² Jean-Claude Juncker (Redange, 1954). Prime Minister 1995-2013; President of the European Commission 2014-.

¹⁷³ Michel Bernard Barnier (La Tronche, 1951). Member of the National Assembly 1978-2004; Minister of Foreign Affairs 2004-2005; European Commissioner for Internal Market and Services 2010-2014; European Commission Chief Negotiator 2016-.

¹⁷⁴ President Juncker appoints Michel Barnier as Chief Negotiator in charge of the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU (European Commission, 27th of June, 2016). Available from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2652_en.htm

¹⁷⁵ European Union. European Parliament resolution of the 5th of April, 2017, on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw from the European Union. Available from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁷⁶ European Union. European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU. Available from <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/>

¹⁷⁷ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (2016). Brexit: Algunas reflexiones desde el Derecho Internacional, *REDI*, 68.

IV. THE CHALLENGES OF NEGOTIATION

The President of the European Council, just two days after the notification, explained the main points of the guidelines proposal that would later be voted on the 29th of April. As it has already been said, the proposal was approved unanimously.

The process is comprised of two phases: the first phase corresponds to conditions of withdrawal; and the second phase –which will only be activated when phase one his completed– corresponds to future relations between the Union and the United Kingdom.

The four key elements of the first phase are¹⁷⁸:

- The regulation, first of all, of the status of British residents in another Member State and of European Union citizens in the United Kingdom.
- Prevent the legal vacuum for EU companies in the United Kingdom.
- Decide the responsibilities and financial commitments that the United Kingdom has towards the European Union.
- The search for flexible and creative solutions to avoid “a hard border” between Northern Ireland and the Republic of Ireland.

There is also a crucial matter for the interests of Spain, set out in point 24 of the Guidelines: once the departure occurs, any agreement between the European Union and the United Kingdom on Gibraltar is subject to a prior agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom.

Therefore, it is clear that in the negotiation with the United Kingdom, there two sets of interests: common interests for the whole Union, and particular interests of enormous historical importance, which nevertheless have to be faced together. Finally, the negotiations will be transferred to the domestic field, where WHITE and RUTTER (2017) point out, “to date there has been a complete lack of clarity about the role that the devolved legislatures will play in legislating for Brexit”¹⁷⁹.

¹⁷⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

¹⁷⁹ WHITE, H., RUTTER, J. (2017). *Legislating Brexit*. Institute for Government.

1. FIRST PHASE

As said, success on the first phase of the negotiation is a *sine qua non* condition to advance to the second. During this period, six rounds of negotiations have taken place over the last year: 19th of June, 17th to 20th of July, 28th to 31st of August, 25th to 28th of September, 9th to 12th of October, and finally 9th and 10th of December.

All negotiations have been based on a strict principle of transparency, and the Commission has at all times communicated its position, that of the United Kingdom, and the points of discrepancy.

1.1. Citizen rights

The withdrawal of the United Kingdom from the European Union has obvious implications for the rights of both British and foreign citizens. Both the citizens themselves, as well as the authorities of the Member States, are aware of the trauma that Brexit poses for the hundreds of thousands of people who had established a life project that has now been seriously disrupted.

For this reason, the Embassy of Spain to the United Kingdom has decided to offer a “Brexit window”, in order to provide assistance and information at a time of great uncertainty. The window, led by diplomat Mr. Juan Duarte Cuadrado, was launched on the 29th of March, 2017, and throughout the year has responded to some 1200 queries and organised 14 informative talks.

As part of the negotiations, the fate of the 1.3 million Britons living as well as those who have lived in other Member States of the European Union (three hundred thousand of them in Spain), will have to be addressed. In addition there are approximately three million Britons currently living in third States¹⁸⁰ outside the scope of the Union.

There is also the issue of the three million citizens of the European Union who currently reside or have resided in the United Kingdom, using their right of freedom of movement.

¹⁸⁰ What will Brexit mean for British expats? (Asa Bennet, *The Telegraph*, 30th of March, 2017). Available from <http://www.telegraph.co.uk/news/0/eu-facts-what-would-leaving-the-eu-mean-for-expats/>

1.1.1. British citizens in EU-27

Article 20 of the Treaty on the Functioning of the European Union created the citizenship of the Union. This citizenship is added and does not replace national citizenship, and implies a series of rights included in the following articles of the TFEU.

The departure of the United Kingdom from the European Union means that British citizens (who are not nationals of another Member State) automatically cease to hold European citizenship. This entails the extinction of those rights, the most important of which are: the right to free movement and residence; the right to political participation, through active and passive suffrage in municipal elections and to the European Parliament in the Member State of residence; the right of petition to the Organisms and Institutions of the Union, of legislative initiative and appeal before the Ombudsman, all in the official language of their choice; and the right to diplomatic and consular assistance in any Member State legation in a third State in which his/her country is not represented.

This last right is of utmost importance for the British citizens who live in places where the United Kingdom does not have a consular assistance network. This point is underscored by the fact that Spanish passports have inscribed the text of article 23 TFEU (*Fig. 14*).

A further complication arises from the fact that many of the British citizens who have lived or live in other States of the Union have contributed to social assistance systems through contributions, and have generated entitlements for the payment of a pension. In addition some own second homes in the EU, in most cases these were acquired as retirement properties.

1.1.2. EU-27 citizens in the United Kingdom

Citizens of the Union who reside or have resided in the United Kingdom have somewhat different concerns, especially those related to the most influential motives in the Brexit campaign: the situation of immigrants and their families, and social assistance to foreigners.

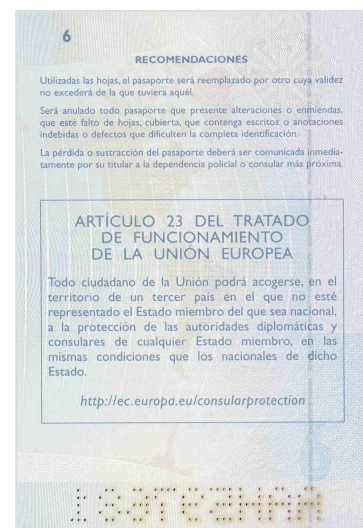


Fig. 14: Page 6 of the ordinary Spanish passport.

In this sense, it is worth recalling the aforementioned on Directive 2004/38, and also the 2015-2016 renegotiation in which the “Emergency Brake” system was agreed upon¹⁸¹.

It is the EU's obligation to ensure that citizens of the Union who remain outside the EU on the date of departure do not suffer a loss of rights, bearing in mind that life projects have been built in a United Kingdom within the EU, and the situation has changed.

1.1.3. The deal

Both parties agree on the importance of guaranteeing the rights of both groups of citizens, on both sides of the English Channel. The negotiation was carried out at all times in accordance with the provisions of the European Court of Justice, and the Resolutions of the European Parliament of the 5th of April and the 3rd of October, 2017.

In this sense, the Agreement refers to the free movement rights that citizens have held up to this point, the rights that are in the process of being obtained, and to the rights that will be generated in the future; all in line with guidelines 20-22 of the Council.

The right of citizens of the Union and of the UK, and their respective family members and relatives, to continue residing, working or studying for the rest of their lives as they have been doing so far, is recognised.

Citizens who have not yet acquired permanent residency, by dint of not having lived in the receiving State for the required period of five years, will still be granted permanent residency status even if the said period is completed after the United Kingdom leaves the Union.

Relatives (nationals of a Member State or not) who currently have the right to join the citizen in question, may do so even after the date of departure. The status of future spouses or legal partners remains to be resolved during the second phase of the negotiation. However, it is already agreed that children born before or after departure (born in the State of residence or not) will be protected.

¹⁸¹ The renegotiation deals were pending on the fact that the United Kingdom continued in the European Union, and would have still needed Treaty and secondary legislation amendments. After the UK's decision to withdraw, the modifications will no longer be applied.

1.2. Ireland

The unique circumstances of Ireland, described above, further complicate the Brexit process. Operationally, there is the issue of the border between the Republic of Ireland and the United Kingdom; and also the delicate issue regarding the peace process which has been achieved after decades of IRA terrorism.

The magnitude and significance of this issue necessitates for it to be considered within the first phase of the negotiations. Also bearing in mind that most citizens of Northern Ireland voted against Brexit. In addition, after the June 2017 elections, the Conservative Party enlisted the support of the Irish DUP in its bid to form a majority in the House of Commons. This agreement of the central Government with one of the parties historically in conflict with the unionists further complicates the issue. Notwithstanding the fact that this compromises any semblance of neutrality in the mediation work that London has developed over the years in Ireland.

1.2.1. *The deal*

The highlights are the maintenance of the nonexistent border between the two Irelands, within the framework of the aforementioned *Common Travel Area*, and respect for the Good Friday Agreement of the 10th of April, 1998.

The Agreement had major implications for both the internal politics of Northern Ireland, Northern Ireland and the rest of the United Kingdom, as well as relations between Northern Ireland and the Republic of Ireland. It involves the creation of a regional Assembly and Government for Northern Ireland, several collaborative institutions between the two Irelands (north-south), and many others between the two Islands (east-west). The Good Friday agreement has the status of an International Treaty, between the United Kingdom and Ireland, and was endorsed in a referendum both in Northern Ireland and in the Republic of Ireland (in this case, to amend articles 2 and 3 of the Constitution, in order to establish the will to reunify the country will only be done in a peaceful manner).

In this way, the European Union commits to respect: the status of Northern Ireland as part of the United Kingdom, unless the local population legally decides otherwise; the double Irish-British nationality; and the institutions of mixed cooperation. In addition, it will continue to legally and financially support *PEACE* programs.

The United Kingdom commits to not establishing a hard border, to respect the European citizenship of the Northern Irish British citizens who also hold Irish nationality, and to facilitate free trade between both parts of the Island.

1.3. The “divorce bill”

Naturally, there are financial commitments that pertain to the United Kingdom. These would come to an end with the withdrawal of any Member State. Therefore, an agreement of the amount to be paid or received by the United Kingdom is essential for the success of the exit Agreement. The aim is to avoid a situation such as the one created in 1985, when the United Kingdom attempted to leave UNESCO without fulfilling its economic obligations.

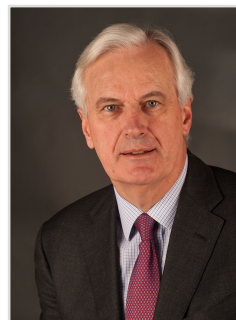
The Agreement includes the United Kingdom satisfying all current commitments that are due and conversely the reimbursement to the Bank of England of the capitals deposited in the European Central Bank.

It has been established that no State should receive less or incur any extra costs as a result of the withdrawal of the United Kingdom. Also, the United Kingdom has to pay what is due for the projects that are already in place. Similar, the UK should not have to pay any more than what is due nor pay earlier than it would otherwise, if it were to remain within the EU

Likewise, it must be borne in mind that the Union's budget spans over a number of years. For example the current budget runs from 2014-2020. Thus, the United Kingdom's full participation in the current budget will extend beyond its current membership, were to leave in 2019. Meaning that in the 2019 and 2020 budgets, the uk will be part of the budget as if it were a Member State.



Rt. Hon. David Davis, MP
Secretary of State for
Exiting the European Union



Michel Barnier
European Commission's
Chief Negotiator

2. SPAIN AND THE CONFLICT OVER GIBRALTAR

The historical dispute between the United Kingdom and Spain regarding the legal status of Gibraltar is well known. As said before, Gibraltar is a British Overseas Territory (the only one of them belonging to the European Union), which is also part of the List of Non-Self-Governing Territories pending decolonisation.

At a European level, it is registered as a Special Autonomous Region, standing outside the customs union, the Common Agrarian Policy, and Schengen. The dependence of Gibraltar on the European Union is such that, in the referendum on Brexit, more than 95% of citizens voted to remain in it.

It should be recalled that at the time of the accession of the United Kingdom to the then European Communities (1972), Spain was not part of them, and therefore had “neither voice nor vote” in the negotiation of entry¹⁸². Therefore, the access of Gibraltar as a “European territory for whose external relations a Member State is responsible” took place without the involvement of Spain. As such, it was not possible to make any process in the conflict dating back from 1713. This dispute has been aggravated by the continuous breach of both Article X of the Treaty of Utrecht, by which the territory was transferred to the British Crown, and the United Nations Resolutions.

The Catholic King does hereby, for himself, his heirs and successors, yield to the Crown of Great Britain the full and entire propriety of the town and castle of Gibraltar, together with the port, fortifications, and forts thereunto belonging; and he gives up the said propriety to be held and enjoyed absolutely with all manner of right for ever, without any exception or impediment whatsoever. But that abuses and frauds may be avoided by importing any kind of goods, the Catholic King wills, and takes it to be understood, that the above-named propriety be yielded to Great Britain without any territorial jurisdiction and without any open communication by land with the country round about.

(...)

And in case it shall hereafter seem meet to the Crown of Great Britain to grant, sell or by any means to alienate therefrom the propriety of the said town of Gibraltar, it is hereby agreed and concluded that the preference of having the sale shall always be given to the Crown of Spain before any others.

Article X of the Treaty of Utrecht, signed on the 13th of July, 1713

¹⁸² IZQUIERDO SANS, C. (2017). El Brexit y Gibraltar: La perspectiva de la Unión Europea. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 137–156.

So, as MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2017) states, with Brexit “perhaps for the first time since the Treaty of Utrecht in 1713, an opportunity has been opened to try to find a reasonable solution to the old dispute over Gibraltar”¹⁸³.

2.1. Contemporary background

Despite the historical circumstances that led to the signing of the Treaty of Utrecht, in recent decades there have been significant developments in the conflict over Gibraltar.

In the first place, it is the United Kingdom who, in 1946, included Gibraltar in the List of Non-Self-Governing Territories¹⁸⁴, and since then it has been obliged to periodically inform the United Nations.

Since its inclusion in the List, there have been important Resolutions of the General Assembly regarding the decolonisation process; the cornerstone of all of them is the famous Resolution 1514 of the 14th of December, 1960¹⁸⁵. Five years after that date the first explicit Resolution¹⁸⁶ regarding Gibraltar is passed, and both Governments are invited to discuss the matter; one year later, the UN would regret the delay in negotiations¹⁸⁷.

When the United Kingdom organised a referendum in Gibraltar on the 10th of September, 1967¹⁸⁸, the General Assembly condemned it¹⁸⁹, and a year later it would express its frustration with the United Kingdom's systematic failure to comply with the

¹⁸³ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). Brexit y Gibraltar: La soberanía compartida como posible solución de la controversia. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 11–37.

¹⁸⁴ YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, J.A. (2017). Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 93–113.

¹⁸⁵ United Nations. General Assembly Resolution 1514 (XV) “Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples”, A/RES/1514(XV), (14th of December, 1960), available from [https://undocs.org/en/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/en/A/RES/1514(XV))

¹⁸⁶ United Nations. General Assembly Resolution 2070 (XX) “Question of Gibraltar”, A/RES/2070(XX), (16th of December, 1965), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2070\(XX\)](https://undocs.org/en/A/RES/2070(XX))

¹⁸⁷ United Nations. General Assembly Resolution 2231 (XXI) “Question of Gibraltar”, A/RES/2231(XXI), (20th of December, 1966), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2231\(XXI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2231(XXI))

¹⁸⁸ The referendum took place on the 10th of September, 1967, and the Gibraltarians had to choose between the Spanish Minister Castiella’s proposal, or to remain under British sovereignty with self-government institutions. The result was a 99,64% support for the British option.

¹⁸⁹ United Nations. General Assembly Resolution 2353 (XXII) “Question of Gibraltar”, A/RES/2353(XXII), (19th of December, 1967), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2353\(XXII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2353(XXII))

United Nations Resolutions, setting a deadline for the end of colonisation on Gibraltar on the 1st of October, 1969¹⁹⁰.

More recently, an attempt of solution was forged between both Foreign Ministries. It was a proposal for joint sovereignty, which was thwarted when, on the 7th of November, 2002, the Chief Minister of Gibraltar, Peter Caruana¹⁹¹, called a unilateral referendum in which, with a turnout of more than 85%, almost 99% of the voters rejected the joint sovereignty proposal. The Spanish Minister of Foreign Affairs, Ana de Palacio¹⁹², called the referendum “illegal” and her British counterpart, Jack Straw¹⁹³, labeled the consultation as an “eccentricity”, at the same time announcing that the British Government would not abide by it. Finally, and due to the overwhelming result, had to concede that the results “should be taken into account”.

2.2. Decolonisation

According to the United Nations doctrine, a crucial distinction needs to be made, between a *colony* and a *colonial people*.

There is no doubt about the fact that Gibraltar is a colony. It is so for the United Kingdom, since it was designated “Crown Colony” in 1830¹⁹⁴, as well as for the United Nations. During during the period called the “Great Decolonisation”, the UN tended to consider that the populations of *colonial territories* were always *colonial peoples* (the concept of “people” has never been defined in the United Nations), and therefore it was the population of a colony who would be entitled to exercise the right to self-determination¹⁹⁵. The United Kingdom tried, without success, for the UN to follow this pattern for the case of Gibraltar.

¹⁹⁰ United Nations. General Assembly Resolution 2429 (XXIII) “Question of Gibraltar”, A/RES/2429(XXIII), (18th of December, 1968), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2429\(XXIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2429(XXIII))

¹⁹¹ The Hon. Sir Peter Richard Caruana, KCMG, QC (Gibraltar, 1956). Chief Minister of Gibraltar 1996-2011.

¹⁹² Ana Isabel de Palacio y del Valle-Lersundi (Madrid, 1948). Member of the European Parliament 1994-2002; Minister for Foreign Affairs 2002-2004; Deputy in the General Courts 2004-2006.

¹⁹³ The Rt. Hon. John Whitaker Straw (Essex, 1946). Member of the House of Commons 1979-2015; Home Secretary 1997-2001; Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs 2001-2006; Secretary of State for Justice and Lord Chancellor 2007-2010.

¹⁹⁴ YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, J.A. (2017). Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 93–113.

¹⁹⁵ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2015). Gibraltar y el derecho de la descolonización. *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, 69–82.

In conclusion, it would appear that the fact that a territory is a colony –and must therefore be subject to decolonisation– does not necessarily mean that the population of that territory has the right to self-determination. As such, a clarification in what regards decolonisation is also necessary.

This doctrine distinguishes¹⁹⁶: on the one hand, colonial peoples, militarily invaded peoples, or peoples whose fundamental rights are systematically violated, to whom it attributes a right of *external* self-determination (that is, to seek independence, free association or integration with another State); on the other hand, non-colonial national peoples, who have the right to *internal* self-determination, which implies the recognition of ordinary civil rights within the State and non-discrimination with respect to other citizens, but does not advocate for independence. This last case would be the one applicable to Gibraltar or the Falklands¹⁹⁷, which are both on the List of territories pending decolonisation.

There is no comparison, therefore, between the situation of Gibraltar and that of Western Sahara, to cite another thorny issue for Spain. In this last case, the United Nations have repeatedly expressed the need for the Saharawi people to exercise, as such people, their right to self-determination.

That is why any consultation held in Gibraltar on the legal status of the territory is totally irrelevant to the question of sovereignty. In no way can a referendum be a legitimate exercise of the right to self-determination (understood as external self-determination). In the words of ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA (2004)¹⁹⁸, “the right of internal self-determination interferes in the settlement of the Gibraltar dispute but does so only in the sense of obliging the British government in its domestic sphere of action, without this interference being projected in the international scope or affecting the rights of Spain”.

In particular, the most important right of Spain is its territorial integrity:

Any attempt aimed at the partial or total disruption of the national unity and the territorial integrity of a country is incompatible with the purposes and principles of the Charter of the United Nations.

Point 6 of Resolution 1514 (XV), adopted on the 14th of December, 1960

¹⁹⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

¹⁹⁷ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2004). ¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar? *Gibraltar, 300 Años*, 85–108.

¹⁹⁸ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2017). Brexit y Gibraltar: La perspectiva de Naciones Unidas. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 41–54.

The controversy over Gibraltar, therefore, has to be resolved between the United Kingdom –which is the colonial power obliged to decolonise the territory– and Spain, which is the State whose territorial integrity is at stake, and which also has the right of preferential acquisition, according to the provisions of the Treaty of Utrecht.

2.3. Possible solutions

Needless to say, attempts to solve the dispute are not new, as can be seen in the 2001 and 2002 negotiations, reviewed above. However, the issue of Brexit has provided Spain with an opportunity to revisit the conflict over Gibraltar once again.

A few months after Brexit referendum, the Permanent Representative of Spain to the UN, Mr. Oyarzun Marchesi, addressed the United Nations Special Political and Decolonisation Commission (IV Committee), and set forth the content of the Spanish co-sovereignty proposal¹⁹⁹:

- “An advantageous personal status for Gibraltarians that could include dual citizenship”. In other words, the preservation of the British nationality, which the Gibraltarians hold fully since the British Nationality Act 1981²⁰⁰, and the possible acquisition of the Spanish one, without giving up the latter.
- “A self-government as broad as possible, which has accommodation in our constitutional order”. That is, maintenance of the institutions of Gibraltar, and the incorporation of the territory to the Spanish Parliamentary Monarchy, through the provisions of art. 144.b of the Constitution²⁰¹, drafted at the time thinking in cases such as Ceuta and Melilla, and eventually Gibraltar.
- “A unique tax regime in Gibraltar”. With all the necessary exceptions within European Union Law.

¹⁹⁹ ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). *The Joint Sovereignty Proposal for Gibraltar: Benefits for All*, Real Instituto Elcano. Available from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari50-2017-ortegacarcelen-joint-sovereignty-proposal-gibraltar-benefits-for-all

²⁰⁰ United Kingdom. British Nationality Act 1981, of the 30th of October, 1981, c. 61. Available from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>

²⁰¹ Spain. Article 144 of the Spanish Constitution. *Boletín Oficial de Estado*, num. 311, of the 29th of December, 1978, pp. 29313-29424:

The Cortes Generales may, in the national interest, and by an organic act:

- a. Authorise the setting-up of a Self-governing Community, where its territory does not exceed that of a province and does not possess the characteristics outlined in section 143, paragraph 1.
- b. Authorise or grant, as the case may be, a Statute of Autonomy to territories which are not integrated into the provincial organisation.
- c. Take over the initiative of the local Corporations referred to in section 143, paragraph 2.

- “The dismantling of the Fence”. The Fence was raised by the United Kingdom in 1909, and has been subject to disputes, to the point of being closed from 1969 to 1982. According to Spain, its disappearance would benefit both the inhabitants of the Campo de Gibraltar, and those of Gibraltar.
- “Spain and the United Kingdom would jointly hold powers in matters of defense, foreign affairs, control of the external borders, immigration and asylum”.

In this regard, ORTEGA CARCELÉN (2017)²⁰² points out what he deems to be five clear advantages of the Spanish proposal.

- 1) Respect for the democratic will expressed by the Gibraltarians in the referendum on Brexit. Given that, according to the United Nations, there is no possibility of independence, whilst on the other hand the Gibraltarians wish to continue forming part of the Union, it would appear that the only other solution would be: that of placing themselves under the sovereignty of a Member State such as Spain.
- 2) The enormous benefits for the economy of the area, given the great interdependence between the Campo de Gibraltar and the Rock.
- 3) The maintenance of the EU's particular freedoms. With the departure of the United Kingdom from the Union, the freedom of movement of goods, workers, services and capital between both sides of the border is ended.
- 4) The normalisation of relations between both States. The presence of a colony of an allied country in the territory of another is an anachronism and a continuous source of conflicts.
- 5) The definitive integration of Gibraltar in the EU. Since its access in 1972, problems such as smuggling or money laundering have not been resolved due to the peculiar situation of Gibraltar, and the exemptions that apply to it.

²⁰² ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). La propuesta española de cosoberanía para Gibraltar: Una oferta con futuro. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 189–200.

GUTIÉRREZ ESPADA (2017)²⁰³ points out a series of red lines that Spain should never accept in its negotiation with the United Kingdom.

In the first place, the co-sovereignty proposal would have to have a time limit, on the same line as the proposal set by Minister Abel Matutes²⁰⁴, who in 1997 offered a 50-year period. Otherwise, the “anomalous” situation, in which Spain would not have the full sovereignty of its entire territory, would be perpetuated.

In the second place –and ignoring the fact that the airport was illegally built in neutral zone in 1938, during and taking advantage of the civil war in Spain– the military base can not remain under exclusive British sovereignty, as intended by Minister Straw in the negotiations at the beginning of the century.

In the third place, whatever exceptionalities and peculiarities of the final agreement must in no way mean “accepting a regime that makes Spanish territorial sovereignty over the Territory a mere appearance”.

Most commentators tend to take a line that recognizes the British-Spanish co-sovereignty, with an agreement that allows for both the restitution of the territorial integrity of Spain; and also the continued presence of Gibraltar in the EU.

Eventually, this agreement should lead to the full integration of Gibraltar into the Kingdom of Spain, and the decolonisation of the territory, in accordance with the provisions of the United Nations.

Moreover, DEL VALLE GÁLVEZ (2016)²⁰⁵ proposes a solution that avoids the term “co-sovereignty”, which the author considers discredited. His proposal is a “Town of the British and Spanish Crowns”, with “common” sovereignty. This avoids the territorial connotation of the term “co-sovereignty”. Issues such as the representation in the Spanish Parliament (*Cortes Generales*) of the new Gibraltarian Spanish citizens, or the reform of the Spanish Civil Code to allow for dual citizenship with the United Kingdom, would still have to be resolved.

²⁰³ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

²⁰⁴ Abel Matutes Juan (Ibiza, 1941). Senator in the General Courts 1977-1982; Deputy in the General Courts 1982-1986; Member of the European Parliament 1994-1996; Minister of Foreign Affairs 1996-2000.

²⁰⁵ DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2016). *Gibraltar, “año Cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano. Available from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-opportunidades-espana

There are, therefore, very creative possibilities. In any case –and in this almost all the proposals coincide– the possibility that the United Kingdom simply cedes sovereignty to Spain is discarded.

So, the most plausible option is a mixed formula (something akin to the Chinese model implemented in Hong Kong and Macau of “one country, two systems”), whose eventual outflow into total Spanish sovereignty is still to be studied.

However, any solution leads to some rather awkward questions. For example, in a joint sovereignty post-Brexit scenario, Spain would be the one who would deal with all the European Union related matters (from the representation in the Institutions, to the incorporation of Gibraltar to the single Spanish electoral district in the elections to the European Parliament). All this raises the question of what would happen with all these points if, while joint sovereignty lasts, the United Kingdom would re-enter the European Union.

2.4. The moderating role of the European Union

It is clear that, with the departure of the United Kingdom, the European Union ceases to be a neutral element in the conflict, since only one of the parties remains within it: Spain.

It is therefore logical that, already in the Council's Guidelines of the 29th of April, 2017, the Union has taken sides with Spain in the litigation, also granting a *ius prohibendi* on everything that refers to Gibraltar²⁰⁶.

MANGAS MARTÍN (2016)²⁰⁷ recalls that, since 1986, Spain has been obliged to guarantee the free movement, residence and right to work of nationals of both sides, without prejudice to the controls of any border with a non-Schengen territory. However, from the moment the United Kingdom leaves the Union, these obligations cease, and the powers and rights granted to Spain by the Treaty of Utrecht are restored (closing or opening at discretion).

²⁰⁶ GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, 55–78.

²⁰⁷ MANGAS MARTÍN, A. (2016). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano. Available from <http://eprints.ucm.es/38626/1/2016%20DT9--Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf>

2.5. False analogies

In the months leading up to the referendum on Brexit, and especially after the unexpected result, some proposals were put forward to try and resolve the problem of Gibraltar whilst at the same time avoiding and any Spanish demands over Gibraltar.

The case of Gibraltar is unique in that it is not akin to an absorption (case of German reunification), nor is it about independence (case of French Algeria). Furthermore, it is also not possible for Gibraltar to establish a relationship with the EU similar to that of micro-states such as Andorra, San Marino or Monaco, since these are subjects of international law, and Gibraltar is simply a colony.

Moreover, the comparison with Greenland (the “reinverse Greenland”), is inapplicable since Greenland was not a colony, as is Gibraltar, and it withdrew in 1982 and became an Overseas Territory in 1985. In addition, the Kingdom of Denmark, a Member State to which Greenland belongs, remains part of the Union, unlike the United Kingdom.

3. POSSIBLE SCENARIOS

3.1. Deal

Once the first phase is over, the second phase would still be pending, in which the future relationship between the United Kingdom and the European Union must be addressed. If an agreement is reached, it will enter into force no later than 2 years after the date of the notification of departure. According to the same article, at the moment in which the Agreement enters into force (and, simultaneously, the Great Repeal Bill), the United Kingdom ceases to be a Member State.

This Agreement will be concluded between the United Kingdom and the Council of the European Union in its General Affairs configuration –by a qualified majority of 72% of the Member States which at the same time represent 65% of the Union's population (without taking into account the United Kingdom)–. The proposal of Agreement must be previously approved by the European Parliament, in whose deliberations the British MEPs can participate.

It must be borne in mind that, unlike in the case accession of a new State (in which case the ratification of all Member States is required), in the case of a withdrawal, no

authorisation is required from the remaining Member States of the Union. The participation of the States would only be required if there is a need to amend any Treaty, in which case the concurrence of the others States would be necessary²⁰⁸. In the case of Brexit, at the very least, article 52 TEU, which describes the territorial scope of the Treaties, would need to be amended to eliminate the reference to the United Kingdom²⁰⁹.

3.2. No deal

The Prime Minister has repeatedly said that she prefers a “no deal” settlement to a “bad deal”. It should be remembered that two years after the 29th of March, 2017, European legislation automatically ceases to apply to the United Kingdom, which becomes a Third State. This is what some jurists have called “falling over the cliff edge”²¹⁰.

In that case, the United Kingdom would become an ordinary member of the World Trade Organisation, without the privileged situation of the common market. In addition, residents in the United Kingdom would be left bare in terms of freedom of movement and social rights. On the other hand, British emigrants living in the European Union would be at the mercy of each state immigration legislation.

3.3. Extension

In accordance with art. 50 TEU, the European Council, in agreement with the United Kingdom, may decide to extend the departure date beyond the 29th of March, 2019. This decision has to be taken unanimously, and means that the Treaties would continue to apply in full to the United Kingdom, as a Member State²¹¹. The scope of the extension is not limited, and is at the discretion of the European Council.

²⁰⁸ POPTCHEVA, E.M. (2016). *Briefing Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service.

²⁰⁹ European Union. Art. 52 of the Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, (26/10/2012):
1. *The Treaties shall apply to the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Federal Republic of Germany, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the French Republic, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Grand Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Kingdom of the Netherlands, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. (...)*

²¹⁰ WYATT, Prof. D., QC. (2017). *The Brexit Papers; The Impact of “No Deal”*, *The General Council of the Bar*, 20.

²¹¹ MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ, J. y BALANZA NÁJERA, C. (2016). *Actualidad Jurídica*, *Aranzadi Revista Jurídica*, 921, 20.

4. REVERSIBILITY OF ARTICLE 50 TEU

Much has been said about the possibility that, once the procedure of article 50 TEU has been invoked, the outgoing Member State decided to interrupt the withdrawal process, either because of a change in criteria or because of difficulties in negotiations. The truth is that the Treaty of the European Union makes no mention of this possibility.

On the 29th of March, 2017, the day that the United Kingdom notified of its intention to leave the European Union, the European Commission published a series of questions and answers about the process that was to begin. When asked if article 50 can be revoked, the Commission responds that the notification of departure is “a point of no return”²¹².

A report from the European Parliament²¹³ endorses this view, which concludes that the cause of withdrawal is the mere notification, and not the final exit agreement. This position is reinforced by the fact that, even in a “no deal” scenario, two years after the notification, the Member State is automatically out.

Another part of the doctrine defends that the United Kingdom can, at any time during the two-year period (or its extension), withdraw its notification and remain as a Member State. In this regard, Lord Kerr²¹⁴, one of the original members of the European Convention who wrote the first draft of what was later article 50, said before the House of Lords “if, having looked into the abyss, we were to change our minds about withdrawal, we certainly could”²¹⁵.

Moreover, Dr. Udo di Fabio, Magistrate of the Federal Constitutional Court of Germany has declared that “the intention to withdraw from the EU legislation itself is not a denunciation at all, and can be revoked at any time until the inapplicability of the treaties”²¹⁶.

²¹² Article 50 of the Treaty on European Union – Q&A (European Commission, 29th of March, 2017). Available from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-648_en.htm

²¹³ POPTCHEVA, E.M. (2016). *Briefing Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service.

²¹⁴ The Rt. Hon. Lord John Olav Kerr, Baron Kerr of Kinlochard, GCMG (Grantown-on-Spey, 1942). Permanent Representative to the European Union 1990-1995; Ambassador to the United States 1995-1997; Member of the House of Lords 2004-.

²¹⁵ House of Lords debate, of the 21st of February, 2017. Words of The Rt. Hon. Lord John Olav Kerr, Baron Kerr of Kinlochard, GCMG. Hansard (the Official Report), available from <https://goo.gl/sSQE23>

²¹⁶ Kopf hoch! (Dr. Udo di Fabio, *Frankfurter Allgemeine*, 7th of July, 2016). Available from <http://www.faz.net/aktuell/brexit/zukunft-der-europaeischen-union-kopf-hoch-14327446.html>

CONCLUSIONS

FIRST. In the field of international Organisations, there are a variety of ways to regulate the exit of a Member State. There are cases –such as in the UN– in which the expulsion or suspension of a Member is contemplated, and yet not its voluntary withdrawal; on the other hand, there are others that provide for voluntary withdrawal, but not expulsion (NATO case). The latter is the case of the political integration organisation *par excellence* in our environment, which is the European Union, which offers the possibility for its Member States to withdraw from it through a regulated process that the United Kingdom triggered on the 29th of March, 2017.

SECOND. The United Kingdom has been a very relevant member of the European Union since its accession in 1973, but the relationship between both parties has been complicated, controversial, and sometimes hostile. These vicissitudes explain on the one hand the delay in the incorporation of the United Kingdom, and on the other hand the peculiar situation that the United Kingdom has maintained as a Member State, without ever fully participating in the integration project.

THIRD. The decision of the United Kingdom to leave the European Union was preceded by one of the most extraordinary and divisive events that British society has experienced in recent times. This has come to light in the campaign and the referendum, as well as in the constitutional debate on the limits of governmental action and parliamentary sovereignty which followed the unexpected result.

FOURTH. In the negotiation that must lead to an exit agreement with the United Kingdom, there are two major interest groups: those of the European Union as a whole –above all, the situation of British citizens residing in the rest of the European Union, and that of the citizens of the other twenty seven Member States residing in the United Kingdom–; and, on the other hand, the particular interests of some Member States, among which we should highlight the delicate situation of Northern Ireland, as well as the possibilities that now arise to put an end to the dispute over Gibraltar.

FIFTH. With the triggering of the withdrawal procedure foreseen in article 50 of the Treaty of the European Union, a process of extreme political (and also social, economic, security, etc.) relevance is opened, which constitutes a stress test for the European Union's capacity to seize this moment and make a qualitative step forward in the *ever closer union between the European peoples* foreseen by the Treaty of Rome and the successive Treaties that have laid the foundations of the European Union.

BIBLIOGRAPHY AND REFERENCES

Monographs and general works

- BARDE, J. (1981). *La notion de droits acquis en droit international public*. Paris: Publications universitaires de Paris. 439 pp.
- BLANKE, H.J., MANGIAMELI, S., y ADRIAANSE, P. (2012). *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Berlin: Springer. 582 pp.
- BÜHLER, K.G. (2001). *State Succession and Membership in International Organizations: Legal Theories versus Political Pragmatism*. The Hague: Kluwer Law International. 351 pp.
- GUILD, E. (2017). *Brexit and its Consequences for UK and EU Citizenship, or Monstrous Citizenship*. London: Brill | Nijhoff. 90 pp.
- KELSEN, H. (2000). *The Law of the United Nations: A critical analysis of its fundamental problems*. Clark: Lawbook Exchange. 994 pp.
- DE LOLME, J.L. (1774). *Constitution de l'Angleterre*. Amsterdam: Chez E. van Harrevelt. 326 pp.
- MCNAIR, Lord A.D., 1st Baron McNair, CBE, KC, FBA. (1986). *The Law of Treaties*. Oxford: Clarendon. 800 pp.
- MEDINA ORTEGA, M. (2014). *El derecho de secesión en la Unión Europea*. Madrid: Marcial Pons. 239 pp.
- REUTER, P. (1989). *Introduction to the Law of Treaties*. London and New York: Pinter Publishers. 236 pp.
- SHAW, M. (2016). *International Law and Municipal Law*. Encyclopædia Britannica.

Articles

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2017). Brexit y Gibraltar: La perspectiva de Naciones Unidas. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 41–54.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. (2015). Gibraltar y el derecho de la descolonización. *Cuadernos de Gibraltar - Gibraltar Reports*, pp. 69–82.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P., DEL VALLE GÁLVEZ, J.A., y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (2004). ¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar? *Gibraltar, 300 Años*, pp. 85–108.
- ÁRNADÓTTIR, S. (2016). Termination of Maritime Boundaries Due to a Fundamental Change of Circumstances. *Utrecht Journal of International and European Law*, 32, pp. 94–111.
- BUSTOS GISBERT, R. (2017). La desnudez de la Constitución Británica. Crónica marciana de la Sentencia de la Suprema Corte de Justicia del Reino Unido de 24 de Enero de 2017. *Civitas. Revista Española de Derecho Europeo*, 62, 13–46.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (2016). Brexit: Algunas reflexiones desde el Derecho Internacional, *REDI*, 68.
- GUTIÉRREZ ESPADA, C. (2017). La propuesta española de cosoberanía sobre Gibraltar (2016) en el contexto del Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 55–78.
- IZQUIERDO SANS, C. (2017). El Brexit y Gibraltar: La perspectiva de la Unión Europea. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 137–156.
- KING-HALL, S. (1954). The Duties of the Member of Parliament by the Rt. Hon. Sir Winston Churchill K.G., M.P., *Parliamentary Affairs*, 3, p. 302.
- MANGAS MARTÍN, A. (2016). La retirada del Reino Unido de la Unión Europea. *FORO. Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales, Nueva Época*, 19, pp. 29–63.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2017). Brexit y Gibraltar: La soberanía compartida como posible solución de la controversia. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 11–37.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (2016). La Unión Europea ante el desafío del Brexit de la decisión de los Jefes de Estado o Gobierno a la activación del procedimiento de retirada, *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, pp. 7–23.
- MOSCOSO DEL PRADO Y MUÑOZ, J. y BALANZA NÁJERA, C. (2016). *Actualidad Jurídica, Aranzadi Revista Jurídica*, 921, p. 20.

- ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). La propuesta española de cosoberanía para Gibraltar: Una oferta con futuro. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 189–200.
- PELLET, A. (1992). The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples. *European Journal of International Law*, 3, pp. 178–185.
- SUTTNER, R. (1984). Has South Africa Been Illegally Excluded from the United Nations General Assembly? *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, 17, pp. 279–301.
- YÁÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, J.A. (2017). Nuevas perspectivas para España y el Reino Unido en relación con Gibraltar: Reflexiones sobre cómo aprovechar bien la oportunidad que ofrece el Brexit. *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, pp. 93–113.

Working papers

- MANGAS MARTÍN, A. (2016). *¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar*, Real Instituto Elcano. Available from <http://eprints.ucm.es/38626/1/2016%20DT9--Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf>
- NOVAK, P. (2017). *The Maastricht and Amsterdam Treaties*, Fact Sheets on the European Union. Available from http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_1.1.3.pdf
- ORTEGA CARCELÉN, M. (2017). *The Joint Sovereignty Proposal for Gibraltar: Benefits for All*, Real Instituto Elcano. Available from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari50-2017-ortegacarcelen-joint-sovereignty-proposal-gibraltar-benefits-for-all
- POPTCHEVA, E.M. (2016). *Briefing Article 50 TEU: Withdrawal of a Member State from the EU*, European Parliamentary Research Service. Available from [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI\(2016\)577971_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577971/EPRS_BRI(2016)577971_EN.pdf)
- DEL VALLE GÁLVEZ, A. (2016). *Gibraltar, “año Cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España*. Real Instituto Elcano. Available from http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-oportunidades-espana
- WHITE, H., RUTTER, J. (2017). *Legislating Brexit*. Institute for Government. Available from <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ5347-Legislating-Brexit-IFG-Analysis-032017-WEB.pdf>
- WYATT, Prof. D., QC. (2017). *The Brexit Papers; The Impact of “No Deal”*, The General Council of the Bar. Available from http://live.barcouncil.netxtra.net/media/574668/brexit_paper_20_-_impact_of_no_deal.pdf

Institutional sources of information

EUROPEAN UNION:

- European Parliament
- European Commission
- European Council
- Council of the European Union

COUNCIL OF EUROPE:

- Consultative Assembly
- Committee of Ministers
- European Court of Human Rights

SPAIN:

- Boletín Oficial del Estado
- Real Instituto Elcano
- Embassy of Spain to the United Kingdom: Brexit Window
- General Consulate of Spain in London

UNITED KINGDOM:

- House of Commons: Select Committee on Modernisation of the House of Commons; House of Commons Library.
- House of Lords: Select Committee on the Constitution
- Government of the United Kingdom
- Office for National Statistics
- High Court of Justice
- Supreme Court
- The General Council of the Bar

IRELAND:

- Irish Statute Book

Media and news

BRITISH BROADCASTING CORPORATION (BBC)

SKY NEWS

THE DAILY TELEGRAPH

NATIONAL BROADCASTING COMPANY (NBC)

THE INDEPENDENT

THE GUARDIAN

FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG

UNIVERSITY OF LIVERPOOL NEWS

Legislation

UNITED NATIONS:

Conventions:

- Charter of the United Nations, of, signed in San Francisco on the 26th of June, 1945. Available from <http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>
- Vienna Convention on the Law of Treaties, signed in Vienna on the 23rd of May, 1969. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Available from <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%201155/volume-1155-i-18232-english.pdf>

General Assembly:

- General Assembly Resolution 491 (V) “Admission of the Republic of Indonesia to membership in the United Nations”, A/RES/491(V), (28th of September, 1950), available from [https://undocs.org/en/A/RES/491\(V\)](https://undocs.org/en/A/RES/491(V))
- General Assembly Resolution 2145 (XXI) “Question of South West Africa”, A/RES/2145(XXI), (27th of October, 1966), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2145\(XXI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2145(XXI))
- General Assembly Resolution 2372 (XXII) “Question of South West Africa”, A/RES/2372(XXII), (12th of June, 1968), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2372\(XXII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2372(XXII))
- General Assembly Resolution 31/152 “Observer Status for the South West Africa People’s Organization”, A/RES/31/152, (20th of December, 1976), available from <https://undocs.org/en/A/RES/31/152>
- General Assembly Resolution 3207 (XXIX) “Relationship between the United Nations and South Africa”, A/RES/3207(XXIX), (30th of September, 1974), available from [https://undocs.org/en/A/RES/3207\(XXIX\)](https://undocs.org/en/A/RES/3207(XXIX))
- General Assembly Resolution 47/1 “Recommendation of the Security Council of 19 September 1992”, A/RES/47/1, (22nd of September, 1992), available from <https://undocs.org/en/A/RES/47/1>
- General Assembly Resolution 55/12 “UN membership: Federal Republic of Yugoslavia”, A/RES/55/12, (1st of November, 2000), available from <https://undocs.org/en/A/RES/55/12>

- General Assembly Resolution 60/264 “Admission of the Republic of Montenegro to membership in the United Nations”, A/RES/60/264, (28th of June, 2006), available from <https://undocs.org/en/A/RES/60/264>
- General Assembly Resolution 1668 (XVI) “Representation of China in the United Nations”, A/RES/1668(XVI), (15th of December, 1961), available from [https://undocs.org/en/A/RES/1668\(XVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/1668(XVI))
- General Assembly Resolution 2758 (XXVI) “Restoration of the lawful rights of the People's Republic of China in the United Nations”, A/RES/2758(XXVI), (25th of October, 1971), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2758\(XXVI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2758(XXVI))
- General Assembly Resolution 1514 (XV) “Declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples”, A/RES/1514(XV), (14th of December, 1960), available from [https://undocs.org/en/A/RES/1514\(XV\)](https://undocs.org/en/A/RES/1514(XV))
- General Assembly Resolution 2070 (XX) “Question of Gibraltar”, A/RES/2070(XX), (16th of December, 1965), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2070\(XX\)](https://undocs.org/en/A/RES/2070(XX))
- General Assembly Resolution 2231 (XXI) “Question of Gibraltar”, A/RES/2231(XXI), (20th of December, 1966), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2231\(XXI\)](https://undocs.org/en/A/RES/2231(XXI))
- General Assembly Resolution 2353 (XXII) “Question of Gibraltar”, A/RES/2353(XXII), (19th of December, 1967), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2353\(XXII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2353(XXII))
- General Assembly Resolution 2429 (XXIII) “Question of Gibraltar”, A/RES/2429(XXIII), (18th of December, 1968), available from [https://undocs.org/en/A/RES/2429\(XXIII\)](https://undocs.org/en/A/RES/2429(XXIII))

Council of Security:

- Security Council Resolution 86 (1950) “Admission of New Members to the United Nations”, S/RES/86(1950), (26th of September, 1950), available from [https://undocs.org/en/S/RES/86\(1950\)](https://undocs.org/en/S/RES/86(1950))
- Security Council Resolution 757 (1992) “Bosnia and Herzegovina”, S/RES/757(1992), (30th of May, 1992), available from [https://undocs.org/en/S/RES/757\(1992\)](https://undocs.org/en/S/RES/757(1992))

- Security Council Resolution 777 (1992) “Federal Republic of Yugoslavia”, S/RES/777(1992), (19th of September, 1992), available from [https://undocs.org/en/S/RES/777\(1992\)](https://undocs.org/en/S/RES/777(1992))
- Security Council Resolution 1326 (2000) “Admission of new Members”, S/RES/1326(2000), (31st of October, 2000), available from [https://undocs.org/en/S/RES/1326\(2000\)](https://undocs.org/en/S/RES/1326(2000))
- Security Council Resolution 1691 (2006) “Admission of new Members”, S/RES/1691(2006), (22nd of June, 2006), available from [https://undocs.org/en/S/RES/1691\(2006\)](https://undocs.org/en/S/RES/1691(2006))

EUROPEAN UNION:

Treaties:

- Treaty of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, of the 26th of October, 2012, pp. 0001-0390, available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 326, of the 26th of October, 2012, pp. 0001-0390, available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT>
- Treaty establishing the European Coal and Steel Community (Treaty of Paris), of the 18th of April, 1951. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0022>
- Treaty Establishing the European Economic Community, of the 25th of March, 1957. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0023>
- Treaty establishing the European Atomic Energy Community (Euratom), of the 25th of March, 1957. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0024>
- Treaty of Maastricht on European Union, of the 7th of February, 1992. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0026>
- Treaty of Amsterdam, of the 2nd of October, 1997. *Official Journal of the European Communities*, n° C 340 of 10/11/1997, pp. 0001-0144. Available

from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A11997D%2FTXT>

- Lisbon Treaty amending the Treaty of the European Union and the Treaty Establishing the European Community, of the 13th of December, 2007. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:ai0033>
- The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Kingdom of Spain to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990. *Official Journal of the European Union*, n° L 239 of 22/09/2000 pp. 0069-0075, available from [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(04\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(04))
- European Union. The Schengen acquis - Agreement on the Accession of the Portuguese Republic to the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders signed at Schengen on 19 June 1990, to which the Italian Republic acceded by the Agreement signed at Paris on 27 November 1990. *Official Journal of the European Union*, n° L 239 de 22/09/2000 pp. 0076-0082, available from [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922\(05\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:42000A0922(05))

Directives:

- Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council, of the 29th of April, 2004, *Official Journal of the European Union*, n° L 158 de 30/04/2004 pp. 0070-0123, available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:133152>

Resolutions:

- Resolution of the European Parliament, of 5th of April, 2017, on negotiations with the United Kingdom following its notification that it intends to withdraw

from the European Union. Available from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//EN>

European Council:

- European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU. Available from <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexit-guidelines/>

COUNCIL OF EUROPE:

- Statute of the Council of Europe, signed in London on the 5th of May, 1949. Available from <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/001>
- Resolution 361 (1968), of the Consultative Assembly of the Council of Europe, “The situation in Greece”, of the 31st of January, 1968, available from <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=15776&lang=EN>
- Resolution (70) 34, of the Committee of Ministers of the Council of Europe, “Legal and Financial consequences of the withdrawal of Greece from the Council of Europe”, of the 27th of November, 1970, available from <https://rm.coe.int/16804bc2a7>

NORTH ATLANTIC TREATY ORGANISATION:

- North Atlantic Treaty (Treaty of Washington), signed in Washington on the 4th of April, 1949. Available from https://www.nato.int/cps/ic/natohq/official_texts_17120.htm

KINGDOM OF SPAIN:

- Spanish Constitution. *Boletín Oficial de Estado*, num. 311, of the 29th of December, 1978, pp. 29313-29424. Available from http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/const_espa_texto_ingles_0.pdf

- Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de Protección se la Seguridad Ciudadana. *Boletín Oficial del Estado*, num. 77, of the 31st of March, 2015, pp. 27216-27243. Available from <https://boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3442>

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND:

- Septennial Act 1715, of May, 1716, c. 38. Available from <http://www.legislation.gov.uk/apgb/Geo1St2/1/38/body/1991-02-01?timeline=true>
- Parliament Act 1911, of the 18th of August, 1911, c. 13. Available from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13>
- Immigration Act 1971, of the 28th of October, 1971, c. 77. Available from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1971/77/contents>
- Referendum Act, 1975, of the 8th of May, 1975, c. 33. Available from <http://discovery.nationalarchives.gov.uk/details/r/d9110d33-9f41-4fe7-b6f8-7d517b1efb60>
- British Nationality Act 1981, of the 30th of October, 1981, c. 61. Available from <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1981/61>
- Identity Cards Act 2006, of the 30th of March, 2006, c. 15. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/15/contents/enacted>
- Identity Documents Act 2010, of the 21st of December, 2010, c. 40. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/40/contents>
- Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011, of the 16th of February, 2011, c. 1. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/1/enacted>
- Fixed-term Parliaments Act 2011, of the 15th of September, 2011, c. 14. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14/contents/enacted>
- The Scotland Act 1998 (Modification of Schedule 5) Order 2013, of the 12th of February, 2013, No. 242. Available from <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2013/242/article/3/made>
- Scottish Independence Referendum Act 2013, of the 17th of November, 2013, asp 14. Available from <http://www.legislation.gov.uk/asp/2013/14/contents>

- European Union (withdrawal) Bill 2017-19. Available from <https://services.parliament.uk/bills/2017-19/europeanunionwithdrawal.html>
- European Union Referendum Act 2015, of the 16th December, 2015, c. 36. Available from <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36>

REPUBLIC OF IRELAND:

- Statutory Instrument no. 112/1962 – Aliens (Amendment) Order, 1962. *Iris Oifigiúil*, of the 29th of June, 1962, available from <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1962/si/112/made/en/print>
- Statutory Instrument no. 97/1999 – Aliens (Exemption) Order, 1999. *Iris Oifigiúil*, of the 20th of April, 1999, available from <http://www.irishstatutebook.ie/eli/1999/si/97/made/en/print>

STATE UNION OF SERBIA AND MONTENEGRO:

- Constitucional Charter of the State Union of Serbia and Montenegro.

Jurisprudence

COUNCIL OF EUROPE:

- European Court of Human Rights. Judgment of the case *Matthews v. The United Kingdom*, given on the 18th of February, 1999. Available from <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58910>

UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND:

- High Court of Justice. Judgment of the case [2016] EWHC 2768: *Regina v. Secretary of State for Exiting the European Union*, given on the 3rd of November, 2016. Available from <https://www.judiciary.gov.uk/judgments/r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-european-union/>
- Supreme Court. Judgment of the case [2017] UKSC 5: *Regina v. Secretary of State for Exiting the European Union*, given on the 24th of January, 2017. Available from <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-judgment.pdf>
- Supreme Court. Judgment of the case [2017] UKSC 10: *Regina v. Secretary of State for the Home Department*, given on the 22nd of February, 2017. Available from <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2015-0011-judgment.pdf>

Index of figures:

Figure 1: Vote distribution on General Assembly Resolution 2758 (XXVI). *Page 17.*

Figure 2: Result comparison between 1975 and 2016 referenda, by areas. *Page 22.*

Figure 3: The conservative leader of the opposition, Margaret Thatcher, campaigning in favour of permanence inside the European Communities, in 1975. She is wearing a jumper with the flags of the then 9 Member States. *Page 23.*

Figure 4: Schengen Agreement participation. *Page 25.*

Figure 5: Historical process of formation of the current British Isles. *Page 26.*

Figure 6: Historical process of formation of the United Kingdom's flag. *Page 27.*

Figure 7: Economic and Monetary Union participation. *Page 28.*

Figure 8: Fundamental Rights Charter participation. *Page 29.*

Figure 9: AFSJ participation. *Page 30.*

Figure 10: Press reaction, following the referendum result. *Page 45.*

Figure 11: 23rd of June, 2016, referendum results. *Page 46.*

Figure 12: Part of the pro-Brexit media strongly criticised the Justices that had ruled in favour of Gina Miller and Deir Dos Santos. *Page 48.*

Figure 13: United Kingdom's official notification of withdrawal. *Page 51.*

Figure 14: Page 6 of the ordinary Spanish passport. *Page 59.*



