

# El referéndum británico: un grave problema para el Reino Unido y para la Unión Europea y una oportunidad para el proyecto europeo

## The British Referendum: A Serious Problem for the United Kingdom and for the European Union and an Opportunity for the European Project

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

*Catedrático de Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: 1. CONSIDERACIONES GENERALES. 2. EL PROCESO POLÍTICO DE PERTENENCIA DEL REINO UNIDO A LA UNIÓN EUROPEA DURANTE CUARENTA Y... AÑOS. 3. EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM DE 23 DE JUNIO ¿IMPLICA NECESARIAMENTE LA RETIRADA? 4. LA PARALIZACIÓN DEL IMPULSO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA DURANTE LA VIII LEGISLATURA (2014-2019) DEBIDO A LAS PRESIONES DEL REINO UNIDO. 5. ANÁLISIS DEL ALCANCE DEL ARTÍCULO 50 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA RETIRADA DE UN PAÍS MIEMBRO. 6. LA POSIBLE ESTRATEGIA DE MINIMIZAR LOS COSTES POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 50. 7. EL CONTENIDO DEL «ESTATUTO DE ESTADO NO MIEMBRO» QUE PUEDE ALCANZAR EL REINO UNIDO: LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA DESDE FUERA. 8. EL BREXIT COMO OPORTUNIDAD PARA EL PROYECTO EUROPEO. I: EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA VIII LEGISLATURA. ALGUNOS EJEMPLOS. 9. EL BREXIT COMO OPORTUNIDAD PARA EL PROYECTO EUROPEO. II: EL AVANCE EN LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO PARLAMENTARIO EN TORNO A LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN LA SENDA FEDERAL. 10. CONCLUSIÓN:

EL BREXIT, UN GRAN PROBLEMA Y UNA OPORTUNIDAD  
PARA EL PROYECTO EUROPEO.

**Resumen:** El objetivo de este curso es analizar los efectos –especialmente políticos– del resultado del referéndum, a los nueve meses de haberse producido, así como estudiar las posibilidades de minimizar las consecuencias negativas de este a través de una negociación bien dirigida con el consenso de todos los Estados miembros. Especialmente nos fijaremos en las oportunidades que esta situación puede brindar a la Unión Europea, en concreto en su profundización de alcance federal, poniendo con ello el tejado del edificio del proyecto europeo.

Asimismo, el Reino Unido ha sido un obstáculo fundamental para el desarrollo de la profundización de la Unión Europea. Por ello, su abandono (o, en su caso, la posibilidad del mismo) obliga a los demás Estados miembros a pronunciarse, y a las instituciones comunes a tomar las decisiones que no se han podido tomar hasta ahora, obstaculizadas por el Reino Unido.

**Abstract:** The goal of this course is to analyze the effects –especially political ones– of the results of the referendum after nine months, as well as to study the possibility of minimizing its negative consequences through a well-conducted negotiation that has the support of all member states. We will pay special attention to the opportunities this situation can offer to the European Union, in particular the broadening of its federalist reach, which places the roof on the edifice of the European project.

Likewise, the United Kingdom has acted as a fundamental obstacle for the deepening of the European Union. Thus its exit (or its possibility) forces the remaining member states to take a stance, and the common institutions to take decisions, which have not been possible to take until now due to obstacles put in their path by the United Kingdom.

La presente aportación recoge el planteamiento general del curso expuesto en Vitoria el 13 de julio de 2016, veinte días después del referéndum británico sobre el Brexit. El título es exactamente el mismo y el índice también, aunque desaparece el punto 5 (sobre los problemas económicos, políticos y sociales), ya que excede el objetivo de este trabajo, y cambia alguna palabra. La redacción definitiva la he realizado nueve meses más tarde, unos días después de la carta de la Sra. May de 29 de marzo de 2017,

activando el artículo 50, y de las primeras respuestas formales a la misma por parte de la Unión Europea.

Con esta explicación quiero resaltar que mi planteamiento inicial, que pudo ser algo sorprendente y diferente al que era habitual en aquellos días, y que dio lugar a un rico debate, a mi juicio sigue siendo el adecuado para entender el proceso político que ha originado el referéndum sobre el Brexit y sus consecuencias. De momento los hechos están confirmando la propuesta original que defendí entonces y que sigo ahora exponiendo, incluso con más seguridad, ya que entonces era solo una hipótesis provisional.

## 1. CONSIDERACIONES GENERALES

El planteamiento básico de este trabajo, que es el mismo que defendí hace nueve meses –el 13 de julio de 2016– cuando impartí el curso, trata de responder a la pregunta de qué efectos tendrán para el proyecto europeo los resultados del referéndum británico y en qué medida pueden ser una oportunidad para dicho proyecto. Indudablemente estos resultados significan un gran problema para el proyecto europeo, pero muy especialmente para el Reino Unido, y la decisión implica una negociación, no solo de suma cero como generalmente se defiende, sino de suma negativa. En este caso creo que todos perdemos, aunque más el Reino Unido. Por lo tanto, se tratará en la negociación que ahora comienza de reducir los costes y, sobre todo, de optimizar las ventajas.

El Brexit significa un grave problema para el Reino Unido ya que incluso puede amenazar su propia existencia, dado que los resultados del referéndum fueron muy distintos en Escocia, donde votó un 62% a favor de la permanencia. El parlamento escocés ha aprobado una resolución el pasado 28 de marzo de 2017 en la que se solicita formalmente un segundo referéndum de independencia, en este caso con objeto de permanecer en la Unión Europea a la luz del resultado citado. Además se plantean otras reformas constitucionales, derivadas de este problema, como la desaparición de la Cámara de los Lores (ya que ha puesto condiciones al Brexit), además de importantes efectos económicos, políticos y sociales.

En el caso de la Unión Europea, el Brexit no amenaza su existencia. Es un grave problema para los ciudadanos europeos, para la economía, para la sociedad y para el proyecto europeo, pero en ningún momento amenaza su existencia. La construcción europea nació y se desarrolló sin el Reino Unido, y durante sus cuarenta y cinco años de pertenencia a la

Unión Europea este ha dificultado su funcionamiento y especialmente su profundización.

Por ello –y esta es la tesis fundamental que defiende–, su retirada puede facilitar el relanzamiento de la Unión al desaparecer el freno político británico. Este freno se refiere al menos a tres grandes temas: al desarrollo de la economía social de mercado, a los avances en la unión económica y monetaria y a la consecución de la política europea de defensa. Además, la salida del Reino Unido posibilita el desarrollo del modelo político de la Unión, tal y como propone la Resolución Verhofstadt, aprobada por el Parlamento Europeo el 16 de febrero de 2017, en la que se plantea la convocatoria de una nueva Convención Europea con este fin.

La segunda hipótesis que planteé es que el peso del Reino Unido en la negociación que comienza ahora ha cambiado completamente respecto a la situación anterior al referéndum. Esto es algo así como lo que ocurre con el secuestrador de un banco antes de soltar los rehenes, cuando con objeto de que no haga explotar la bomba se acepta todo. Ahora que se ha producido la «explosión del Brexit», el Reino Unido ya no tiene aquella capacidad excepcional de negociación que tenía. Únicamente tiene, como mucho, la que le dan sus indicadores económicos y políticos.

La tercera hipótesis es que la negociación será muy importante para el fortalecimiento de la cohesión entre los miembros de la Unión Europea que permanecen en ella y para el desarrollo futuro de esta. De momento, en estos nueve primeros meses esto parece claro y ahora a ningún Estado se le ocurre pensar en abandonar la Unión, sino en todo lo contrario: en fortalecer la posición común en la negociación frente al Reino Unido con objeto de sacar las máximas ventajas, incluso financieras o presupuestarias (los 60.000 millones de euros del coste de salida). Además, al no estar el Reino Unido en la Unión Europea el sector euroescéptico dentro de la Unión se debilita en su doble legitimidad: la de los ciudadanos, en el Parlamento Europeo, y la de los Estados en el seno del Consejo.

El objetivo de este curso es analizar los efectos –especialmente políticos– del resultado del referéndum, a los nueve meses de haberse producido, así como estudiar las posibilidades de minimizar las consecuencias negativas de este a través de una negociación bien dirigida con el consenso de todos los Estados miembros, representados en el Consejo, y el de los ciudadanos, representados en el Parlamento Europeo.

Nos fijaremos especialmente en las oportunidades que esta situación puede brindar a la Unión Europea, en concreto en su profundización de alcance federal, poniendo con ello el tejado del edificio del proyecto europeo.

Tal y como analizaremos a continuación, el Reino Unido ha sido un obstáculo fundamental para el desarrollo de la profundización de la Unión Europea. Por ello, su abandono (o, en su caso, la posibilidad del mismo) obliga a los demás Estados miembros a pronunciarse, y a las instituciones comunes a tomar las decisiones que no se han podido tomar hasta ahora, obstaculizadas por el Reino Unido.

A pesar de todo el Reino Unido ha estado presente en el proceso de integración supranacional, aunque haya puesto numerosas trabas a este. Sin embargo, es un socio leal y uno de los Estados más cumplidores en la aplicación del Derecho Comunitario. Negociaba de una manera dura y persistente en el proceso de toma de decisiones, pero después las cumplía. Con ello consiguió tener un estatus singular, que hoy llamamos «integración diferenciada».

El hecho es que la integración europea, a pesar de todo, ha llegado muy lejos, mucho más de lo que hubieran pensado y querido los británicos, con un proceso muy dificultoso que ha permitido en la actualidad la integración de ciudadanos y Estados. Así, entendemos que casi tan difícil como la integración, que lo ha sido mucho, será la desintegración de uno de sus miembros, sobre todo si esta es completa, lo que parece casi imposible. De momento, creo que el término que hay que utilizar frente a la ampliación es el de «reducción», tal y como hace la profesora Mercedes Guinea.

El referéndum negativo significa también una oportunidad para Europa, ya que le permitirá avanzar en el modelo federal de integración, previsto desde sus orígenes, que había estado expresamente vetado por el Reino Unido. La convulsión creada por esta decisión permitirá a la Unión tomar medidas audaces en ámbitos en los que el Reino Unido vetaba, como el desarrollo de la Unión Económica y Fiscal, el blindaje del modelo social y el desarrollo de la Política Común de Defensa entre otros. Unos de estos avances se podrán hacer dentro de los actuales tratados y otros exigirán la reforma de los mismos y eventualmente la convocatoria de una Convención Europea, tal y como analizaremos más adelante.

## 2. EL PROCESO POLÍTICO DE PERTENENCIA DEL REINO UNIDO A LA UNIÓN EUROPEA DURANTE CUARENTA Y... AÑOS

El Reino Unido no vio con buenos ojos, ya desde los comienzos del proyecto europeo en los años veinte y treinta, las propuestas de unidad europea en torno al pensamiento federal y al objetivo supranacional, y por ello siempre defendió la posición unionista. Así, el propio Churchill planteó, en su discurso en la Universidad de Zurich de 19 de septiembre de 1946, la necesidad de unos Estados Unidos de Europa, pero para el continente, sin la participación del Reino Unido.

Con ello, los británicos partían de una concepción distinta de Europa, ya manifestada en el propio Congreso de La Haya, en el que se visualizó que no eran partidarios del federalismo ni de la noción de soberanía compartida que implicaba. No es casualidad que la iniciativa intergubernamental que surge de dicho congreso, el Consejo de Europa, naciera en Londres el año siguiente, en 1949, siguiendo el modelo intergubernamental clásico y liderado por ellos.

La participación del Reino Unido en el proceso de construcción europea ha sido desde sus inicios muy problemática. En 1950 rechazaron la invitación de Schumann para formar parte de la CECA y lo mismo ocurriría en 1957, cuando no aceptaron participar en la CEE. Después, en 1961, solicitaron el ingreso en la Comunidad Económica Europea por razones estrictamente económicas, lo cual llevó al general De Gaulle a no aceptar su candidatura, ya que entendía que era un caballo de Troya y que iban a destruir a la Comunidad Europea desde dentro. También señaló que era un submarino norteamericano, lo cual no iba a permitir el desarrollo de la política exterior y de defensa.

Las negociaciones con el Reino Unido no comenzaron hasta 1970, después de que dimitiera De Gaulle y fuera sustituido por el presidente Pompidou, y fueron llevadas a cabo por el gobierno conservador de Edward Heath, concluyendo con la firma del Tratado de Adhesión en 1972 y produciéndose el ingreso en enero de 1973, sin referéndum. Sin embargo, como consecuencia de los resultados electorales y del cambio de gobierno, el nuevo Primer Ministro, el laborista Harold Wilson, planteará la renegociación y el posterior referéndum, que se celebró el 6 de junio de 1975 con una abrumadora victoria proeuropea: un 67,20% a favor de la permanencia frente a un 32,80% en contra.

Sin embargo, esa abultada diferencia no presagiaba la reticente posición que mantuvieron en el seno de la Unión Europea, y sobre todo en las revisiones constitucionales, en las que en todo momento apostaron por los mínimos cambios. El primer ejemplo de ello ocurrió en las negociaciones para las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo y también se manifestaría en la reforma del Acta Única Europea, que se produce después de que la Comunidad Europea pagara el cheque británico. Hay que señalar que el Acta Única, que implicaba una reforma institucional, una limitada ampliación de competencias y la formalización de la cooperación política, fue posible porque su objetivo era la consecución del Mercado Único para 1992, objetivo muy querido por la Sra. Thatcher y los británicos.

La elaboración del Tratado de Maastricht, impulsada por los cambios en Europa y en el mundo, supuso una dificultosa negociación, liderada por Jacques Delors, que incluso provocó la sustitución de Margaret Thatcher por John Major, ya que esta no acababa de aceptar la necesidad de la unión política. Durante la misma se abrió la puerta a las dos velocidades, que implicó la excepción británica en la Unión Económica y Monetaria y la no aplicación de la política social en el Reino Unido, lo que fue el origen de su integración diferenciada. Asimismo, se puso en marcha el segundo pilar intergubernamental, la PESC, y el tercero, la CAJI, aunque vinculados a la Unión. Quizá lo más significativo fue la desaparición de la «vocación federal» de la Unión Europea, aunque se mantuvo «la unión cada vez más estrecha» y el conjunto de disposiciones del tratado que rezumaban dicha vocación.

En las siguientes revisiones –menos audaces–, durante la década de los 90, también se notó el peso británico, como en la comunitarización del espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Ámsterdam, que sería acordado al precio de nuevas excepciones para el Reino Unido, como la de mantener los controles en sus fronteras. También consiguieron límites al desarrollo de la PESD y vetaron las cooperaciones reforzadas en estas áreas.

Es muy significativa la posición del Reino Unido en la primera Convención, que redactó la Carta de Derechos Fundamentales, oponiéndose a aceptar el valor jurídico de la citada declaración. También intentaron evitar la inclusión de los derechos sociales, cosa que no consiguieron.

En la segunda Convención Europea, la de 2002-2003, en la que se redacta el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el Reino Unido jugó un papel de freno en los avances de tinte federal, manteniendo el carácter intergubernamental de la PESC, aunque



desapareciera el pilar. Obtuvieron también, entre otras cosas, la aceptación de la reversibilidad de la integración con la cláusula de retirada, que es precisamente el origen del artículo 50 del Tratado de la Unión, que es el que ahora se va a aplicar.

En la Conferencia Intergubernamental de 2007, que dará origen al Tratado de Lisboa rescatando el tratado constitucional, consiguieron el abandono definitivo de la forma constitucional así como de sus símbolos; la desaparición de la Unión como unión de ciudadanos y Estados recogida en el artículo 1, aunque quedó de forma implícita en los artículos 10 y 13; la eliminación expresa del principio de primacía, aunque no el principio; o la falta de inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales, aunque quedó incluida como Protocolo n.º 30, con plena eficacia jurídica en esta ocasión, entre otras limitaciones.

Durante los veinte años de la etapa comunitaria, el Reino Unido se sintió más cómodo que en la fase posterior de la Unión Europea, en la que la explicitación de la vocación federal, así como el desarrollo de la unión política y la ampliación al modelo social y la cohesión, resultaban incompatibles con su concepción de Europa. Fue especialmente clara su oposición a la unión económica y monetaria –en la que se buscó la fórmula de las dos velocidades– y también su oposición al Protocolo Social, pero donde la oposición fue completa fue en relación con la propuesta del Tratado Constitucional.

Tiene también especial relevancia la cuestión de la política exterior como elemento paradigmático. Ya que explica bastante bien la forma de actuar del Reino Unido. Este se va a oponer de forma rotunda a cualquier desarrollo de la política exterior y de la diplomacia, y concretamente a la denominación de «Ministro de Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad», ya que para ellos no había más ministros que los ministros de Su Majestad, y por ello al final se aceptó la denominación actual de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Sin embargo, una vez en vigor el Tratado, aprovecharon todos los resquicios que contemplaban las nuevas disposiciones e incluso consiguieron nombrar a una británica, la Sra. Catherine Ashton, primera Alta Representante. Asimismo, adoptaron la estrategia adecuada para conseguir las mejores de las nuevas embajadas de la Unión Europea (a cuya creación se habían opuesto) con objeto de que defendieran los intereses británicos.

Por todo ello podemos decir que el Reino Unido limitó de forma clara los avances en la senda federal y puso una gran cantidad de límites al desarrollo



de la integración supranacional, defendiendo con ahínco la Europa de los Estados, que implica un modelo de integración limitada. A lo largo de estos cuarenta y cinco años, sobre todo en las reformas constitucionales, se ha visualizado con claridad la incompatibilidad de la concepción británica intergubernamental y liberal con el modelo político del proyecto europeo de integración supranacional, de sociedad de bienestar, que en algunos ámbitos necesita más profundización en la cesión de competencias soberanas.

### **3. EL RESULTADO DEL REFERÉNDUM DE 23 DE JUNIO ¿IMPLICA NECESARIAMENTE LA RETIRADA?**

El resultado del referéndum de 23 de junio en el Reino Unido fue de un 51,9% de los votantes favorables a la salida frente a un 48,1% que apoyaban la permanencia. El análisis del voto refleja una relevante fractura en la sociedad británica, especialmente en términos de edad, así como de localización geográfica. En este sentido, los jóvenes de menos de cuarenta años votaron a favor de la permanencia en más de un 65% y en sentido inverso ocurrió con los mayores de sesenta y cinco años, entre los que más de un 65% votó a favor de la salida.

Llama también la atención que el 62% de los escoceses votó a favor de la permanencia. Por ello entendemos que los resultados no fueron homogéneos ni fueron contundentes a favor de la salida y con un grave problema en Escocia y también en Irlanda del Norte. Londres también votó mayoritariamente a favor de la permanencia. Estos resultados, si bien deciden a favor de la salida, deberán condicionar el alcance de la misma y la relación futura.

Los representantes de las cuatro instituciones –el presidente Tusk, el presidente Schulz, el presidente Juncker y el primer ministro Rutte– hicieron una Declaración el día siguiente al referéndum, el 24 de junio de 2017, en la que decían: «lamentamos esta decisión pero la respetamos», añadiendo que «según lo convenido, el nuevo régimen del Reino Unido en la Unión Europea, acordado en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, no entrará en vigor y dejará de existir. No habrá renegociaciones». Esta Declaración recordaba, por tanto, que la vigencia del citado acuerdo estaba condicionada a un resultado positivo en el referéndum.

Con estos resultados, ¿podemos decir que los mismos implican necesariamente la retirada? A fecha de primeros de abril de 2017 lo que sabemos con certeza únicamente es que se ha activado la petición formal

de retirada contemplada en el artículo 50 del TUE, mediante carta de 29 de marzo de la Primera Ministra Theresa May, y por tanto se iniciarán las negociaciones de retirada próximamente. Concretamente se ha decidido que las negociaciones formales comienzan el 9 de mayo.

Ahora surge otra pregunta: ¿es posible, una vez iniciada la negociación, volverse atrás y retirar la petición de salida? Esta es una cuestión jurídica complicada, que tiene varios recovecos, respecto a la que hay diferentes posiciones y que todavía no está resuelta, pero que no hay que descartar. A mi juicio, si ambas parten –el Reino Unido y la Unión Europea– lo aceptaran, no debería haber inconveniente.

En este hipotético caso parece obvio que la Unión Europea saldría fortalecida, podría poner condiciones claras y ocurriría algo parecido a la parábola del hijo pródigo. También podría darse que el Reino Unido se encuentre con que se ha avanzado sustancialmente en algunos temas en los que no se sentía cómodo, como defensa, unión monetaria, coordinación económica, unión bancaria, mutualización de la deuda, etc., con lo que se cumpliría el refrán español de «si no quieres taza, taza y media» y no tendría más remedio que aceptarlo.

Se plantea también, en el caso de que se acuerde definitivamente la salida, la posibilidad de poder volver a entrar, si bien el procedimiento establecido en el artículo 49 del TUE es nítido. Como en el caso de cualquier país candidato, se debe tener en cuenta la posibilidad de su ingreso. En este caso, si la vuelta se produce dentro de cinco o diez años, el proceso puede ser muy rápido, siempre que en la negociación se haya previsto esta posibilidad, aunque no se contemple explícitamente en el acuerdo de retirada.

Por todo ello, a mi juicio el proceso todavía está abierto y hasta ahora solo ha habido la decisión del gobierno británico de activar el artículo 50, con la aprobación del parlamento británico si bien en la Cámara de los Lores se pusieron dos condiciones: respetar los derechos de los ciudadanos europeos que viven en el Reino Unido y una aprobación del acuerdo de retirada, por parte del parlamento británico, una vez negociado.

En estas condiciones, como consecuencia de los efectos económicos, políticos y sociales, la percepción de la ciudadanía podría llevar a entender el Brexit de forma diferente y, también, teniendo en cuenta los resultados de la negociación de retirada, esta podría no ser satisfactoria para la mayoría de la sociedad. En ese caso podría ocurrir que la votación en las

cámaras legislativas sea diferente, que no se apruebe el acuerdo de retirada –perdiendo el Brexit–, que se convoquen nuevas elecciones y salga otro gobierno con objeto de permanecer en la Unión Europea o, a su vez, que se convoque otro referéndum con otro resultado.

Con estas consideraciones lo que trato de resaltar es que, a día de hoy, es todavía un proceso abierto, que no se sabe cómo va a terminar y que dependerá de muchos factores, entre otros de cómo se resuelvan las negociaciones. En los nueve meses que han transcurrido desde el referéndum hemos visto cómo el gobierno británico ha ido cambiando su posición frente al Brexit y, por tanto, puede ocurrir que ante las dificultades de conseguir sus objetivos dicha posición pueda cambiar del todo, es decir, que renuncie a la retirada, aunque de momento se mantiene la posición del Brexit duro.

En todo caso, me cuesta trabajo creer que en el Reino Unido se tomen decisiones no racionales que lesionen a la mayoría de la población en sus derechos ciudadanos y en sus intereses económicos. Es difícil pensar que un gobierno conservador tome una decisión que implique la desaparición del Reino Unido por desmembramiento o que lleve a que la City deje de ser la primera plaza financiera mundial, o que como consecuencia del Brexit se adopte el acuerdo de la desaparición de la Cámara de los Lores, por citar solo algunos ejemplos.

#### **4. LA PARALIZACIÓN DEL IMPULSO EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA DURANTE LA VIII LEGISLATURA (2014-2019) DEBIDO A LAS PRESIONES DEL REINO UNIDO**

La VIII legislatura se inicia como consecuencia de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014. Estas se convocan de acuerdo con el Tratado de Lisboa ya en vigor, y por lo tanto fue de aplicación el artículo 17.7, que establece que el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo, por mayoría cualificada, un candidato al cargo de presidente de la Comisión y, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones, el Parlamento Europeo elegirá al candidato por mayoría de sus miembros.

La decisión del Consejo de proponer a Juncker como presidente de la Comisión se adoptó con el único voto en contra del Reino Unido, por entender que era demasiado federalista, a igual que ya había pasado cinco años antes con el candidato belga Jean Luc Dehaene. En el Parlamento Europeo, posteriormente, fue respaldado por los grupos políticos del

Partido Popular Europeo, socialistas y liberales, que representaban el 60% de la cámara.

La nueva Comisión gozaba por tanto de una nueva legitimidad y empezó a poner en marcha y a aplicar un programa innovador en muchos aspectos, titulado «Un nuevo comienzo». Entre los temas que se fueron desarrollando está el de la unión bancaria, el ambicioso plan de inversiones conocido como «Plan Juncker», la reforma del reglamento de FRONTEX –con la creación de la guardia de fronteras– y la elaboración de la estrategia global de política exterior, entre otros muchos. Sin embargo, el asunto británico condicionó de forma muy negativa el desarrollo de la agenda política y legislativa de toda la primera mitad de la legislatura, e incluso muchos de estos avances apenas tuvieron repercusión en los medios de comunicación con objeto de no divulgarlos para no dificultar el resultado del referéndum sobre el Brexit de junio de 2016.

La VIII legislatura comenzó bien, con un programa respaldado por el Parlamento Europeo que se ha venido aplicando. Sin embargo, el chantaje británico ha enturbiado su desarrollo y la salida del Reino Unido podría permitir volver a la aplicación de la agenda pactada por las tres fuerzas políticas que representan el 60% de la cámara, es decir, que podría facilitar que se cumpla el programa original liderado por Juncker.

En las citadas elecciones al Parlamento Europeo de 2014 el gran problema fue que el UKIP ganó en el Reino Unido, produciendo pánico en los sectores conservadores y en gran parte de la opinión pública. A partir de ese momento el objetivo del gobierno conservador de Cameron fue el de establecer unas iniciativas políticas que permitieran alterar esa situación de cara a las elecciones del año siguiente, 2015, en el Reino Unido. Para ello adoptó gran parte del programa de los euroescépticos de Farage. Con esta estrategia el partido conservador obtuvo un muy buen resultado, mientras que el UKIP prácticamente perdió la representación en el parlamento británico.

Una vez reelegido David Cameron como Primer Ministro, en mayo de 2015 (esta vez con mayoría absoluta), pondría en marcha los planes para la Unión Europea, y concretamente la búsqueda de una renegociación con objeto de hacer posible el éxito del referéndum, inicialmente previsto para 2017 pero que por problemas del calendario europeo se realizó en junio de 2016.

El 10 de noviembre de 2015 se abriría la fase de negociaciones, con objeto de conseguir un nuevo estatuto del Reino Unido en la Unión Europea, con la carta que Cameron dirigió al Presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, en la que pedía que se diera una solución a las preocupaciones británicas a través de la flexibilidad. El Consejo Europeo adoptó una Decisión, el 18/19 de febrero de 2016, relativa al nuevo encaje del Reino Unido en la Unión Europea.

Durante estos dos años el asunto británico condicionó de forma muy negativa el desarrollo de la Unión Europea, dado que tanto la Comisión como las fuerzas parlamentarias y gran parte de la opinión pública trataron de no poner dificultades al acuerdo que se tenía que adoptar con el gobierno británico para facilitar un resultado favorable en el referéndum. Sin embargo, en el breve plazo de un año –desde las elecciones de 2015 hasta el referéndum de 2016– no fue posible cambiar el discurso ante la opinión pública y pasar del euroescepticismo al europeísmo.

Realizado el referéndum y habiendo explotado «la bomba del Brexit», la Comisión Europea ha vuelto paulatinamente a tomar la iniciativa. Esto fue visible en el discurso del presidente Juncker sobre el estado de la Unión, de 14 de septiembre de 2016, en el que rescata gran parte de su programa inicial «El nuevo comienzo», incluso incorporando nuevas iniciativas como la de casi doblar la cuantía de su plan de inversiones (el Plan Juncker), pasando de trescientos mil millones a quinientos mil millones de euros para el 2010 –dado que se estaba cumpliendo, habiéndose invertido hasta hoy más de ciento cincuenta mil millones de euros–, o la de plantear el Plan África, con unas inversiones importantísimas y sin precedentes para ese continente de ochenta y cinco mil millones de euros.

El Parlamento Europeo está respaldando este nuevo impulso, como hizo con la aprobación de la «Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa», a propuesta de Elmar Brok y Mercedes Braso, y de la «Resolución del Parlamento Europeo de 15 de febrero de 2017 sobre la unión bancaria», que en definitiva trataba sobre cómo sacar el máximo partido a la unión económica y monetaria, entre otros.

A mi juicio, la expresión más clara de pasar la página y volver al impulso inicial de la legislatura son dos iniciativas: la primera, de la Comisión Europea, fue el Libro Blanco sobre el futuro de Europa, presentado por el presidente Juncker en el Parlamento Europeo el 1 de marzo, y la segunda,

del Parlamento Europeo, la aprobación por una mayoría muy amplia de la «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», que va a ser un respaldo completo del Parlamento Europeo a la Comisión para la negociación del Brexit, estableciendo algunas condiciones necesarias de cara al futuro.

## **5. EL ANÁLISIS DEL ALCANCE DEL ARTÍCULO 50 DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LA RETIRADA DE UN PAÍS MIEMBRO**

A continuación analizaré de forma sucinta el alcance y contenido del artículo 50 del TUE, sin entrar en un análisis jurídico detallado del mismo –que excede al objetivo de este estudio–, con objeto de exponer las líneas generales de lo que significa la citada regulación. Con ello trataré de explicar el escenario que se puede dar durante la negociación, así como los posibles resultados de la misma y el calendario de los próximos años.

El artículo 50 nace como consecuencia de los debates de la Convención Europea en 2002, donde se establecerá por vez primera la cláusula que regula el procedimiento de salida de un Estado miembro de la Unión Europea. Hasta ese momento no existía ninguna previsión al efecto. El Tratado de Lisboa rescatará de forma completa dicho artículo, que estaba recogido en el Tratado Constitucional, y será el actual artículo 50 del TUE.

El artículo 50 regula el procedimiento de salida de forma diferente a como lo hace el artículo 49 para el procedimiento de adhesión. La regulación de la salida es mucho más sencilla que la de la entrada, con objeto de facilitarla. La formulación de la salida va a permitir que esta sea efectiva en poco tiempo, pero sin embargo reservará muchos resortes a la Unión Europea para dirigir y condicionar este proceso.

Las tres diferencias fundamentales entre un procedimiento y otro estriban en: a) en el caso de la adhesión la aprobación del Consejo Europeo debe ser por unanimidad y en el de la salida basta una mayoría cualificada; b) en el caso de la adhesión se exige la ratificación por todos los Estados miembros mientras que en el caso de la retirada únicamente se exige la aprobación por parte del Parlamento Europeo, y c) en el caso de retirada la misma se hace efectiva de forma automática en el caso de que no haya acuerdo entre las partes en el plazo de dos años, mientras que en el caso de la adhesión no hay plazo.

El procedimiento de retirada se inicia con la aplicación del artículo 50.2, que establece que «el Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo». Esta notificación se ha producido mediante la citada carta de la primera ministra británica, Theresa May, dirigida al presidente del Consejo Europeo, Donald Tusk, el pasado 29 de marzo. Es oportuno destacar que el gobierno británico ha tardado por tanto nueve meses en ejercitar el mandato del referéndum a través de dicha carta.

A continuación el Consejo Europeo fijará las orientaciones generales que deberán guiar la negociación. Estas se fijarán en el Consejo Europeo del 29 de abril próximo. Sin embargo, el presidente Tusk ha enviado ya un borrador de directrices del Consejo Europeo a los Estados miembros, el día 31 de marzo, sobre la base de las decisiones adoptadas en el Consejo Europeo informal a veintisiete de 15 de diciembre de 2016. Estas orientaciones son importantes y las comentaremos posteriormente.

En aplicación del artículo 218.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) la negociación la llevará a cabo la Comisión Europea, la cual ya designó como jefe del equipo negociador, en julio de 2016, a Michel Barnier, quien ha obtenido el apoyo expreso del Parlamento Europeo en su resolución de 5 de abril de 2017. La Comisión y sus negociadores seguirán las citadas orientaciones del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo, como ya se ha dicho, debe aprobar junto con el Consejo Europeo el acuerdo de retirada. Por ello, el Parlamento Europeo ha designado a Guy Verhofstadt como representante del mismo en las negociaciones y, al mismo tiempo, ha aprobado –el pasado 5 de abril– la citada resolución, en la que básicamente respalda las orientaciones del Consejo Europeo, proponiendo algunas condiciones en esta materia que analizaremos posteriormente.

El artículo 50.2 establece que el acuerdo de retirada debe contener las condiciones de esta, así como de la relación futura. Este acuerdo deberá ser aprobado en el seno de la Unión, como ya se ha dicho, por el Consejo Europeo, mediante mayoría cualificada, que requiere el voto de un 72% de los Estados miembros que reúnan el 65% de la población. En la Unión Europea a veintisiete esto exige que lo voten veinte Estados miembros, que reúnan algo menos de trescientos millones de habitantes. Con estos porcentajes se garantiza la aprobación por las dos legitimidades, la de los Estados y la de los ciudadanos.



En la medida en que, como ya se ha dicho, el tratado de retirada no debe ser ratificado por los Estados miembros –como ocurre en el caso de la ampliación–, la Unión debe hacer otro tratado más para excluir al Reino Unido en todo lo relativo a su participación en la misma, incluidas las instituciones, cambiando la composición de estas. Para ello deberá ponerse en marcha un proceso de revisión. La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 contempla la posibilidad de aprovechar esta revisión para reformar los tratados en más aspectos, como los relativos a instituciones y ampliación de competencias, entre otros.

Por último, existe la posibilidad, recogida tanto en el citado documento del Consejo Europeo de 31 de marzo como en la citada resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril, de que se acuerden unas disposiciones transitorias entre la fecha del Brexit y la fecha de entrada en vigor del futuro acuerdo de libre comercio entre la Unión y el Reino Unido, es decir, que se concluya otro posible tratado.

Durante dicho periodo deberá prorrogarse el cumplimiento del acervo comunitario, incluyendo las sentencias del Tribunal de Justicia. Esto implicará que gran parte de los elementos que Reino Unido quería que desaparecieran para 2019, como la libre circulación de personas, tendrán que mantenerse hasta la fecha que se fije para la finalización del período transitorio, que no podrá ser superior a tres años según la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de abril de 2017.

Por todo lo dicho, en la actualidad se empieza a tener claro, a la vista de las distintas posiciones de las instituciones y del Reino Unido, que posiblemente se necesiten al menos tres tratados distintos para llevar a buen fin el Brexit: a) el de retirada, b) el de la relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea (que deberá ser mixto) y c) el de revisión de los tratados de la Unión Europea. Por último, hay que resaltar la posibilidad de que se precise un cuarto, recogiendo las disposiciones transitorias por un periodo de hasta tres años.

## **6. LA POSIBLE ESTRATEGIA DE MINIMIZAR LOS COSTES POR PARTE DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN DE LA APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 50**

«Nuestro objetivo está claro, reducir al mínimo el coste para los ciudadanos, las empresas y los Estados miembros de la Unión Europea». Estas son las palabras del presidente Tusk el día 30 de marzo, al recibir la

carta de la Sra. May. Y añadirá: «no hay motivo para afirmar que este sea un día feliz». Con estas palabras, el presidente del Consejo Europeo refleja la actitud que ha mantenido la Unión Europea desde el día siguiente del referéndum, y sugiere que será la que guíe la negociación.

Para la Unión Europea el Brexit significa un duro golpe, ya que es la primera vez en su historia que un Estado miembro solicita la retirada. La construcción europea se ha caracterizado por lo contrario, por constantes ampliaciones, que han hecho pasar a la Comunidad Europea de seis Estados miembros a nueve, diez, doce, quince, veinticinco, veintisiete y veintiocho Estados miembros, en cuarenta y cinco años, estando en la cola otros diez Estados candidatos o candidatos potenciales para la próxima década.

Por ello, la Unión Europea está tratando de minimizar los costes de la retirada, principalmente a través de tres medidas: a) el mantenimiento de una posición firme, clara y transparente desde el principio sobre el Brexit; b) el fomento de la unidad entre los Estados miembros y las instituciones, generando una cohesión entre ellos, y c) el planteamiento de una negociación que no impida el funcionamiento eficaz de las instituciones y que permita en su caso la profundización.

Esta posición está presente en sus instituciones ya desde el día siguiente al de la celebración del referéndum, como se aprecia en la Declaración de 24 de junio de 2016 de los Jefes de Estado y de Gobierno, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión Europea. Pocos días más tarde, en la Decisión del Consejo Europeo informal a veintisiete de 29 de junio de 2016, se empezarán a concretar los tres principios generales para minimizar los costes del Brexit: a) que no iba a haber negociaciones previas a la formalización de la retirada en aplicación del artículo 50 del TUE, b) que las cuatro libertades recogidas en el mercado interior son indivisibles y no cabe pertenecer a este sin aceptar la libre circulación y c) que el Reino Unido como tercer Estado nunca podrá tener los mismos derechos y beneficios que los Estados miembros. Estos tres principios se han mantenido desde entonces, y durante estos nueve meses, habiéndose clarificado y concretado en las decisiones a las que me referiré a continuación.

Sin embargo, por parte del Reino Unido el problema fundamental con el que nos encontramos es posiblemente la gran incertidumbre que los resultados del referéndum han generado, sobre todo porque la opción en favor de la retirada no ha sabido explicar qué es lo que la misma implica en la relación futura del Reino Unido con la Unión Europea. Quizá lo más preocupante es que nueve meses después la opinión pública siga sin saber

cuál es el objetivo del gobierno británico con el Brexit para la relación futura con la Unión Europea. Posiblemente la razón es que dicho gobierno tampoco tiene claro su objetivo.

Dicho de otra forma, lo que parecía que se podía conseguir con el voto afirmativo al Brexit parece hoy que es imposible de alcanzar. Pongamos algunos ejemplos: en junio se entendía que el Brexit implicaba la expulsión de los ciudadanos europeos del Reino Unido, y que sin embargo los británicos iban a seguir en las mismas condiciones en los países europeos, y que aunque desapareciera la libre circulación de ciudadanos con el resto de los Estados miembros se iban a mantener las ventajas del acceso al mercado interior.

Se esperaba asimismo que se iban a negociar y conseguir unas condiciones económicas y comerciales muy ventajosas con el resto de los actores principales de la sociedad internacional, incluso antes o coincidiendo con la salida de la Unión Europea. Por otra parte, se entendía que la relación futura con la Unión Europea se iba a negociar antes de la activación formal de la retirada, y que incluso se iba a poder tener negociaciones individuales con cada uno de los Estados miembros. Se esperaba también que iba a desaparecer de forma casi automática la jurisdicción del Tribunal de Justicia sobre el Reino Unido. Nada de esto ha sido posible.

El gobierno de la Sra. May recogió prácticamente todos estos deseos pero, sin embargo, la fuerza de los hechos le ha exigido replantear gran parte de esos objetivos, ya que la primera ministra ha podido ir viendo de forma paulatina que eran imposibles de alcanzar y de cumplir, al menos a corto plazo, y ha ido rebajando sus pretensiones, a pesar de que sigue defendiendo un Brexit duro cuando señala que «Brexit es Brexit». En este sentido, el New York Times ya la llamó «Maybe» el pasado 14 de septiembre por sus continuos cambios de posición, y entonces solo estaba en el inicio de su mandato.

En la actualidad los cambios han sido todavía más profundos, y no se ha alcanzado prácticamente ninguno de sus planteamientos, teniendo que aceptar por ejemplo la decisión del Tribunal Supremo del Reino Unido obligando al gobierno a consultar con las cámaras la solicitud de retirada, cuando había defendido con pasión lo contrario. Hay otras muchas cuestiones, explicitadas en su carta de 29 de marzo, que demuestran que ha tenido que reformular sus planteamientos iniciales.

La posición casi definitiva del Reino Unido la encontramos en el libro blanco titulado «The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union», de 2 de febrero de 2017, y especialmente en la carta de la primera ministra May de 29 de marzo de 2017 activando la retirada. En esta carta se recogen algunas aclaraciones, se reconocen algunos nuevos elementos para la negociación y se establecen algunas novedades. En primer lugar acepta en la carta que no es posible mantenerse en el mercado interior sin aceptar la libre circulación y pide una posición ventajosa para sus empresas a través de un acuerdo amplio de libre comercio.

Posteriormente se refiere a la expresión «los ciudadanos primero» – aunque este punto aparece después del relativo a las empresas–, aceptando con claridad la reciprocidad entre los derechos de los ciudadanos británicos y los de los ciudadanos de la Unión Europea, cuestión que ya venía recogida en el libro blanco. Sigue manteniendo el propósito de negociar a la vez la retirada y la relación futura con la Unión Europea, porque entiende que están profundamente vinculadas.

Llama poderosamente la atención el vínculo que establece entre el acuerdo comercial y la cooperación en materia de seguridad, cuestión que está presente en diversos párrafos y de diferentes maneras. Esta posición es completamente distinta a la que se mantenía en el libro de blanco de 2 de febrero, en el que se defendía la necesidad de mantener un vínculo en materia de lucha antiterrorista, seguridad y política de defensa con la Unión Europea, sin ningún tipo de condicionante. Frente a esto cabría subrayar la expresión de su deseo de «seguir trabajando juntos» sobre los valores compartidos y de jugar su parte en una Europa fuerte y próspera para liderar el mundo, proyectando sus valores y defendiéndose a sí misma de las amenazas.

La posición de la Unión Europea se expresa en la actualidad en el borrador de orientaciones del Consejo Europeo sobre la salida de Reino Unido, de 31 de marzo de 2017, que desarrolla el acuerdo del Consejo Europeo informal a veintisiete de 15 de diciembre de 2016, y la 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. Esta resolución ha tenido un gran apoyo, con 516 votos a favor, 133 en contra y 50 abstenciones. Este resultado refleja la cohesión de los representantes de los ciudadanos.

En el Consejo Europeo informal de 15 de diciembre se decide que el Consejo Europeo, en aplicación del Tratado, asuma la dirección política.

Las decisiones procedimentales y las directivas sobre el contenido de las negociaciones serán adoptadas por el Consejo de Asuntos Generales, lo que va a implicar un papel para la presidencia rotatoria. En este sentido, el Consejo Europeo invitó al negociador principal, Michel Barnier, a incorporar en su equipo negociador a un representante de dicha presidencia rotatoria.

En las orientaciones generales encontramos que se reiteran las líneas generales establecidas en las declaraciones de junio de 2016 y confirmadas posteriormente. Además, se recogerá como principio fundamental el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos. Con una posición opuesta a la contenida en la carta de la Sra. May, las orientaciones resaltarán la necesidad de separar las negociaciones sobre la retirada de las negociaciones sobre la relación futura.

Sin embargo, se dejará una puerta abierta a la posibilidad de iniciar conversaciones una vez se hayan acordado los aspectos fundamentales de la retirada. Posiblemente uno de los elementos principales de la retirada, además del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos, es el acuerdo financiero único, al que debería hacer frente el Reino Unido antes de la retirada. A través de los medios de comunicación ha trascendido que dicho acuerdo financiero, según la propuesta de la Comisión Europea, supondría el pago de sesenta mil millones de euros por parte del Reino Unido. Esta propuesta ha reforzado la cohesión entre los Estados miembros.

En el borrador de orientaciones se recoge la posibilidad de unos acuerdos transitorios entre la retirada y la firma del acuerdo de cooperación futuro, una vez haya habido progresos suficientes, con el objeto de poder negociar el acuerdo de cooperación futuro con el tiempo suficiente, bien entendido que este periodo transitorio será regido por el derecho comunitario.

El punto 22 del borrador de orientaciones tiene especial relevancia para España, al señalar que «después de que el Reino Unido deje la Unión ningún acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido se aplicará al territorio de Gibraltar sin el acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido». La importancia de este punto radica en que otorga a España un instrumento de negociación muy apropiado para poder mejorar la situación de dicho territorio. Así, de la misma forma en que con la adhesión a la Comunidad Europea se complicó para España el tema de Gibraltar, con la salida del Reino Unido –y con estas orientaciones– la posición española mejora sustancialmente en la resolución de este problema.

La resolución del Parlamento Europeo es especialmente esclarecedora, dado que fijará su posición sobre la notificación del Reino Unido, respaldando al Consejo y a la Comisión, aunque manteniendo algunas condiciones. No debemos olvidar que el Tratado exige un dictamen vinculante del Parlamento Europeo respecto al acuerdo de retirada. En su resolución el Parlamento Europeo insiste en que el Reino Unido debe cumplir todas sus obligaciones jurídicas, financieras y presupuestarias antes de la fecha de la retirada y establece que hay que diferenciar el acuerdo de retirada de las negociaciones futuras.

Establece también que el acuerdo de retirada debe contener el estatuto jurídico de los ciudadanos de la UE-27 que residan o hayan residido en el Reino Unido y de los ciudadanos del Reino Unido que hayan residido en otros Estados miembros, así como el saldo de las obligaciones financieras entre el Reino Unido y la Unión Europea; la frontera exterior de la Unión; la seguridad jurídica de las personas jurídicas, incluidas las empresas, y la designación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como autoridad competente para la interpretación y aplicación del acuerdo de retirada, entre otras condiciones.

Otro de los temas más importantes y controvertidos de la resolución es la afirmación de que «independientemente del resultado de las negociaciones sobre la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido, estas no pueden comportar ningún tipo de compromiso entre la seguridad interna y externa, incluida la cooperación en materia de defensa por una parte y la futura relación económica por otra». Es decir, que mantiene la posición opuesta a la sostenida en la carta de la Sra. May.

Desde la posición general que estoy manteniendo de que el Brexit es una oportunidad para la Unión Europea es importante resaltar el considerando «p» de dicha resolución, que establece que «la retirada del Reino Unido debe obligar a los Estados de la UE-27 y a las instituciones de la Unión a encarar mejor los desafíos presentes y a reflexionar sobre su futuro y los esfuerzos que deberán realizarse para que el proyecto europeo sea más eficaz, más democrático y más cercano a sus ciudadanos».

De tal forma que se confirma, de momento, la estrategia de la Unión Europea de minimizar los costes a través de la firmeza y claridad de su posición, que está resultando por ahora exitosa, ya que el Reino Unido está variando constantemente su oposición mientras que la Unión Europea la mantiene inalterada; la Unión está consiguiendo mantener la unidad y aumentar la cohesión entre sus miembros, cuestión que no se esperaba y,

por último, el Brexit está posibilitando la profundización en algunas de sus políticas, como la política de defensa.

## **7. EL CONTENIDO DEL «ESTATUTO DE ESTADO NO MIEMBRO» QUE PUEDE ALCANZAR EL REINO UNIDO: LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA DESDE FUERA**

Como ya se ha señalado, la desintegración posiblemente sea casi tan difícil como la integración, sobre todo desde la perspectiva del ciudadano, ya que este ha conseguido un conjunto de derechos que será muy difícil recortar. Posiblemente los británicos que votaron a favor del Brexit no eran conscientes de las dificultades de la retirada porque no acababan de reconocer las ventajas que tenía el ser ciudadano de la Unión Europea.

El Reino Unido estaba en la Unión Europea con un estatuto especial que implicaba algunas diferencias respecto al resto de Estados miembros, ya que no pertenecía a la Unión Económica y Monetaria, no participaba en el Acuerdo Schengen sobre libre circulación y tenía algunas excepciones en el ámbito social, donde se excluían algunos aspectos de la Carta de Derechos Fundamentales, entre otras. Esto es lo que entendemos como una «integración diferenciada».

Desde el punto de vista político, aunque el Reino Unido se retire de la Unión Europea no es posible revertir más de cuarenta años de integración y desconectar completamente con la densa red de interrelaciones creadas entre Estados, instituciones, actores económicos y ciudadanos. Por ello, es necesario establecer con el Reino Unido un nuevo modelo de integración diferenciada desde fuera de las instituciones, que implique una nueva asociación que permita la protección de los derechos e intereses, tanto de los ciudadanos británicos como del resto de los europeos.

Se ha discutido mucho sobre el alcance de ese estatuto y sobre si debería seguir el modelo suizo, noruego, etc., concretamente sobre si debería ser equivalente al mercado interior, al Espacio Económico Europeo y/o a la unión aduanera. Sin embargo, para el Reino Unido habrá que buscar una fórmula de asociación más estrecha, en aplicación del artículo 8 del TUE y del artículo 218 del TFUE. Habrá que acordar un nuevo estatuto de asociación que permita que se mantengan los derechos adquiridos, así como la participación en aquellas políticas europeas que resulten de interés común, e incluso en el futuro la cooperación en las cuestiones más relevantes para ambas partes.



La ciencia política nos enseña que cuando una sociedad está dividida como la británica, las decisiones a tomar habrán de ser intermedias, es decir, sin optar por ninguno de los dos extremos, y la relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea debería recoger este principio. Hasta ahora ha existido una integración diferenciada desde dentro y como consecuencia del referéndum debería seguir manteniéndose una integración diferenciada, si bien ahora desde fuera. Sin embargo, el gobierno británico defiende el Brexit duro.

A mi juicio, teniendo en cuenta la relevancia del nivel de integración que existe ya con el Reino Unido, debería de ser prácticamente la situación actual, exceptuando la participación en las instituciones, tal y como se defiende incluso para los Estados vecinos de la Asociación Oriental (todo menos participación en las instituciones). En este caso debería implicar el mercado interior, con las cuatro libertades, incluida la libre circulación de personas, lo cual no quiere decir que no se puedan corregir algunos excesos que se han producido en la aplicación de este principio. También deberían participar en la financiación del presupuesto de la Unión Europea, o al menos en parte, y aceptar la jurisdicción del Tribunal de Justicia.

En todo caso, el acuerdo de asociación futura tendrá que contener una parte importante sobre seguridad interior y exterior, e incluso sobre defensa, tal y como se señalaba en el Libro Blanco de 2 de febrero de 2017, estableciendo un vínculo muy estrecho que hasta ahora no ha contemplado ningún acuerdo de asociación de la Unión Europea con otro tercer Estado.

En lo que no estoy de acuerdo es en que se defienda, tal y como se está instalando en los medios de comunicación, que con la retirada no se deban ir de rositas, que se fastidien y que a lo hecho pecho... Coincide con la posición, sobre el Brexit duro, fijada en su momento por la Sra. May (aunque suavizada en su carta de 29 de marzo), pero entiendo que es contraria a los intereses del conjunto de los ciudadanos europeos.

En este sentido, coincido con las declaraciones del presidente Tusk, de 31 de marzo de 2017, en las que afirmaba que «no se va a adoptar un enfoque punitivo, ya bastante punitivo es de por sí el Brexit. Después de cuarenta años de estar unidos nos debemos el uno al otro hacer cuanto esté en nuestra mano para que este divorcio sea lo más llevadero posible». Posiblemente haya que mantener una posición de dureza en la negociación, pero en ningún caso coincide con el objetivo a conseguir.

En cualquier caso, en todo el proceso de negociación con el Reino Unido a través de un acuerdo de asociación debe quedar clara la posibilidad de dejar la puerta abierta para, en el supuesto de que así lo decidieran en su momento, pudieran volver a participar en la Unión Europea con todas sus consecuencias. Creo que se debe contemplar el carácter de reversibilidad, a pesar de que la Sra. May, al presentar su carta de 29 de marzo, dijo que era un punto «sin retorno».

Tal y como hemos analizado, y teniendo en cuenta el nivel de integración tan completa que tenía el Reino Unido en la Unión Europea, así como la situación de división respecto a la salida que existe en la sociedad británica –un 49 frente a un 51 por ciento– y los efectos políticos tan profundos que puede originar el Brexit duro, como incluso la desaparición del Reino Unido, no hay que descartar que la Sra. May haga honor a su nombre («Maybe») y termine cambiando de posición. En todo caso, los resultados de la negociación posiblemente serán decisivos para la opción definitiva.

## **8. EL BREXIT COMO OPORTUNIDAD PARA EL PROYECTO EUROPEO. I: EL DESARROLLO LEGISLATIVO DE LA VIII LEGISLATURA. ALGUNOS EJEMPLOS**

El 29 de marzo Londres activa la solicitud de salida de la Unión Europea contemplada en el artículo 50 del TUE. Teniendo en cuenta la relación que ha desempeñado el Reino Unido en la Unión Europea durante los últimos cuarenta y cinco años, caracterizada por obstaculizar el desarrollo del modelo comunitario, y su oposición a la vocación federal, que es el motor de la construcción europea, su salida en principio es una oportunidad para la Unión, ya que facilita la cohesión de sus miembros (como así ha estado ocurriendo durante los nueve meses transcurridos desde el referéndum sobre el Brexit), posibilitando el proceso de profundización europea, lo que exigirá dar pasos importantes en el desarrollo del mismo.

Tal y como hemos analizado, el Reino Unido ha obstaculizado la profundización de la Unión Europea, tanto en su desarrollo legislativo como especialmente en los sucesivos cambios constitucionales (Acta Única, Maastricht, Ámsterdam, Niza, Convención Europea y Tratado de Lisboa) y ha condicionado de forma negativa la agenda política innovadora de la Comisión Europea en la actual legislatura. Por otro lado, las ampliaciones, y sobre todo la última –de 2004 y 2007– hacia Europa central y del este, han ralentizado la profundización. Precisamente por eso la reducción puede tener el efecto inverso.

El resultado del referéndum británico ha supuesto un impacto tremendo en la opinión pública y en la ciudadanía europea, en un momento en el que la percepción sobre el estancamiento europeo es clara, lo cual está obligando a los líderes políticos europeos y a sus instituciones a repensar el futuro de Europa, con objeto de salir de este estancamiento, y adoptar nuevas iniciativas, en parte provocadas por el huracán del Brexit.

Aunque parezca mentira, si bien para algunos la salida del Reino Unido es debida a la falta de aceptación y de confianza en el proyecto europeo, para otros significa precisamente una oportunidad, ya que entienden que hasta ahora gran parte de las iniciativas de futuro habían estado recortadas por la posición británica. Además, en las actuales circunstancias europeas el relanzamiento no puede darse país a país, sino que, en la medida en que en gran parte los Estados miembros forman una unidad, la iniciativa de relanzamiento debe promoverse desde la Unión.

En la actualidad están comenzando a aparecer nuevas iniciativas específicas, tanto de la Comisión, como del Consejo y del Parlamento, retomando las propuestas iniciales de la VIII legislatura. Concretamente, el discurso de Juncker de 14 de septiembre de 2016, sobre el estado de la Unión, plantea un conjunto de nuevas posibilidades. La Cumbre de Bratislava celebrada unos días después, en la que por primera vez no participa el Reino Unido, refleja un análisis innovador aunque no lleva a propuestas operativas.

En este mismo sentido hay que hacer referencia a diferentes resoluciones del Parlamento Europeo, entre las que destaca la derivada del Informe de Elmar Brok y Mercedes Braso, titulada «Mejorar el funcionamiento de la construcción de la Unión aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa», de 16 de febrero de 2017. En esta Resolución se trata de aprovechar al máximo el potencial de las disposiciones del Tratado de Lisboa y de sus protocolos, con objeto de mejorar el funcionamiento de la Unión. En ella se abordan diversos temas, desde el marco institucional hasta la ampliación y profundización de la unión económica y monetaria, la dimensión social, la acción exterior y la política común de defensa entre otros muchos.

Resulta más fácil poder abordar gran parte de estos temas desde el momento en que el Reino Unido no pertenece a la Unión Europea o está en proceso de salida. Existen otras resoluciones más específicas, relativas a la unión bancaria o a la unión presupuestaria, también del mes de febrero de 2017.

A continuación analizaremos un ejemplo concreto: el de los avances paradigmáticos que se están dando en la actualidad en el desarrollo de la política de defensa europea, que se está poniendo en marcha al mismo tiempo que el Brexit y que va a tener un desarrollo importante en el futuro.

De hecho, la aplicación de la Estrategia Global, presentada el 28 de junio de 2016 y que nace a la vez que el referéndum sobre el Brexit, y su desarrollo a través de la política de defensa, han sido posibles a pesar de esta circunstancia. El Reino Unido ha puesto algunas dificultades tanto en la aplicación como en el desarrollo de la Estrategia, aunque no ha impedido su puesta en marcha. Por ello, podemos entender que el Brexit puede implicar algunas dificultades añadidas en el desarrollo de la política de defensa pero no va a obstaculizar su consecución.

No hay que olvidar que la PCSD nace influenciada por la Declaración franco-británica (entre Chirac y Blair) de Saint Malo. El Reino Unido jugó un papel importante en el desarrollo de las primeras operaciones militares de gestión de crisis, en la primera década del siglo XXI. Sin embargo, desde 2010 –con el gobierno conservador– comenzó a participar cada vez menos en dichas operaciones, debido a su decisión de revalorizar las operaciones de la OTAN. En la actualidad es solo el quinto de los contribuyentes a las operaciones militares de la PCSD –detrás de Francia, Italia, Alemania y España– y el séptimo en operaciones civiles.

Hoy los expertos militares señalan que el Reino Unido no es esencial en la defensa europea, teniendo mucha más relevancia para la defensa atlántica. Por otro lado, en el Libro Blanco que presentó la Sra. May el pasado 2 de febrero sobre el Brexit destaca su compromiso en mantener la relación de cooperación en seguridad y defensa con la Unión Europea y sus Estados miembros. Habrá que ver cómo se materializa esta posible relación privilegiada.

Si bien durante los últimos meses se han dado pasos importantes en el marco de la Estrategia Global, desarrollando algunos aspectos de la política de defensa, todavía hay muchas cuestiones pendientes decisivas para que la misma sea creíble a nivel internacional. Quizá la primera medida necesaria sería adoptar una decisión del Consejo por unanimidad sobre la defensa común, que implique su separación de la política exterior.

Por ello, es conveniente la creación de un Consejo de Ministros de Defensa, presidido por el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, con objeto de coordinar la ejecución de la PCSD y

hacerla más eficaz. Se trata de separarlo del Consejo de Asuntos Exteriores, ya que se trata de dos políticas distintas –la política exterior y la política de defensa– y así deben ser visualizadas, tal y como ocurre en los Estados miembros.

Por otro lado, el paso fundamental que hay que dar es el de la puesta en marcha de la cooperación estructurada permanente. Es imprescindible activar esta cooperación, regulada en el artículo 42.6 del TUE y en el artículo 1 del Protocolo n.º 10, compromiso adoptado, tal y como hemos visto, en la agenda de Juncker «Un nuevo Comienzo», así como en diversas resoluciones parlamentarias, especialmente en la última, de 16 de marzo de 2017, en sus puntos 30 a 34. En el punto 30 se «subraya la importancia y necesidad de que participen en una cooperación estructurada permanente y eficiente todos los Estados miembros dispuestos a avanzar en la integración de su defensa hasta el máximo nivel de ambición» y se considera que «debe crearse una fuerza europea integrada permanente como fuerza multinacional».

En todo caso, hay que tener en cuenta, tal y como hemos señalado, que el Tratado establece que la cooperación estructurada permanente es para los Estados que quieran y reúnan determinadas capacidades militares (algo similar a la necesidad de cumplir los criterios de convergencia para formar parte de la Unión Económica y Monetaria). Esta cooperación estructurada debe servir tanto para la gestión de crisis en el exterior como para la defensa territorial.

Es también necesario poner en marcha un cuartel general completo, posiblemente desarrollando el cuartel de operaciones creado el pasado día 6 de marzo de 2017. En todo caso, este cuartel tiene que ser completamente independiente de los cuarteles generales de la OTAN y no son intercambiables, dado que cada organización debe ser completamente autónoma, aunque sean complementarias entre sí, ya que son dos organizaciones compatibles entre sí y complementarias. Por ello, hay que superar el esquema de «Berlín plus».

Se debe continuar con la cooperación en materia de armamentos y capacidades, siguiendo el programa de la Agencia Europea de Defensa. Es importante resaltar, como lo hizo su Director Ejecutivo, Jorge Domecq, en marzo de 2017, que «la cooperación en materia de defensa de hecho ha progresado más en los últimos doce meses que en los últimos diez años».

La resolución del Parlamento Europeo del pasado día 16 de marzo de 2017 sobre política de defensa, algunas de cuyas ideas ya se han citado,

establece una guía clara de los pasos a dar con objeto de que esta pueda ser operativa próximamente.

Unos días antes, el 1 de marzo de 2017, la Comisión Europea publicó el Libro Blanco sobre el Futuro de la Unión Europea, en el que establece cinco escenarios posibles, al tiempo que establece un calendario de presentación de los correspondientes cinco informes fundamentales para la reflexión sobre el futuro de Europa. Uno de estos informes es el relativo a la defensa, que se publicará el próximo mes de junio y esperamos que desarrolle el contenido completo de lo que entiende la Comisión Europea como política de defensa.

¿Para qué es necesaria la política de defensa? Para consolidar a la Unión Europea y hacerla creíble como actor global, normativo y diplomático, que actúa cada vez más en la gobernanza mundial, exponiendo la dimensión externa de su modelo interno. Hay que resaltar que no hay que entender la política de defensa como una parte de la política exterior, sino como una política imprescindible para que pueda funcionar el actor global sin que su actividad sea condicionada por presiones exteriores de carácter militar.

La presencia de la Unión Europea en el mundo nunca se deberá a su capacidad defensiva, sino a la defensa de valores e intereses y a su modelo de sociedad, a través de instrumentos tales como la política comercial, cultural, humanitaria, de desarrollo, etc. Sin embargo, hoy, para que esto sea posible es imprescindible una defensa colectiva que permita esta actuación en el mundo. Aunque parezca mentira, este desarrollo de la política de defensa se ha puesto en marcha de forma simultánea al proceso de salida del Reino Unido.

Otro ejemplo de gran interés es la reforma de los recursos propios y el informe de Monti sobre la necesidad de poner en marcha un presupuesto de los países del Eurogrupo. Este informe hay que entenderlo a la luz de la propuesta de cooperación reforzada a diez en torno a la tasa sobre transacciones financieras internacionales, cuya entrada en vigor está prevista para enero de 2018. Dicha cooperación reforzada tiene una gran significación, tanto por la capacidad que otorgarán a la Unión Europea estos nuevos recursos propios como por la posibilidad de control de las transacciones financieras internacionales. Precisamente la salida del Reino Unido facilitará también la reorganización de todo el sistema de recursos propios, dado que se produce el abandono definitivo del «cheque británico» y sus implicaciones, permitiendo por tanto la configuración de un sistema claro de recursos propios.

En este epígrafe se ha analizado cómo el Brexit puede ser una oportunidad para el desarrollo de la Unión Europea «a tratado constante», es decir, sin necesidad de reformas de los tratados. En el próximo epígrafe analizaremos las oportunidades que tiene la Unión a través de las reformas de los tratados. Con la referencia a la política de defensa europea se trata de visualizar cómo en este caso concreto, paralizada su puesta en marcha en los últimos años, con el Brexit –y en contra de lo que se esperaba– ha tenido una importante revitalización. Existen también otros dos temas relevantes que se están desbloqueando gracias al Brexit, como son el avance de la unión bancaria y fiscal y de la mutualización de la deuda, por un lado, y por otro el desarrollo del modelo social, cuyas propuestas se presentarán a finales del mes de abril de 2017.

#### **9. EL BREXIT COMO OPORTUNIDAD PARA EL PROYECTO EUROPEO. II: EL AVANCE EN LA BÚSQUEDA DEL CONSENSO PARLAMENTARIO EN TORNO A LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA EN LA SENDA FEDERAL**

El posible abandono del Reino Unido ha sacado a la luz un debate que estaba debajo de la mesa y que únicamente en determinados ambientes académicos o en los movimientos europeístas o de grupos federalistas estaba teniendo algún eco. Es el debate sobre el futuro de Europa y la necesidad de profundizar en el modelo europeo en la senda federal para responder a las demandas de los ciudadanos y a los desafíos que presenta este mundo globalizado.

El Brexit está haciendo que el tema adquiera otra dimensión, cada vez más relevante, en la opinión pública europea y, sobre todo, que tenga repercusiones en las instituciones europeas, especialmente en el Parlamento Europeo pero, como veremos posteriormente, también en la Comisión y en el Consejo Europeo, ya que todas las instituciones empiezan a ver clara esta oportunidad, no solo para reformas concretas sino para abordar la reforma en profundidad pendiente desde la Convención Europea de 2002-2003.

En este sentido, en el seno del Parlamento Europeo, especialmente en su Comisión Constitucional, ha vuelto a surgir el debate sobre el futuro de Europa. Merece la pena destacar especialmente el proyecto de informe de Verhofstadt, titulado «Sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional en la Unión Europea», presentado el 4 de julio de 2016 –a los pocos días del referéndum– y aprobado el 16 de febrero de 2017, en el que se plantea que «la urgencia de llevar a cabo la reforma de la



Unión ha aumentado de forma espectacular por la decisión del Reino Unido a través de un referéndum de abandonar la Unión Europea».

En dicho informe se resalta la necesidad de convocar una Convención europea para el 2017, año en el que se celebra el 60.º aniversario de la firma del Tratado de Roma, con objeto de iniciar la reforma constitucional. Tras ser debatido en la Comisión Constitucional, fue aprobado definitivamente, después de los debates de las enmiendas, mediante resolución de 16 de febrero de 2017. La resolución hace hincapié en que es necesaria una amplia reflexión democrática sobre la reforma de los tratados, y que puede y debe lograrse únicamente mediante una convención europea que garantiza la participación de todos los Estados miembros gracias a su composición, formada por representantes de los parlamentos nacionales, los gobiernos, la Comisión y el Parlamento Europeo, y que constituye igualmente la plataforma adecuada para este tipo de reflexión, con el compromiso de los ciudadanos europeos.

La resolución se fundamenta en la percepción de la insatisfacción de una parte cada vez mayor de la población respecto al funcionamiento de la Unión Europea. Los desafíos a los que hoy se enfrenta la Unión Europea no pueden ser abordados por Estados individuales, sino únicamente mediante una respuesta común de la Unión. Por ello, el Parlamento Europeo entiende que para mejorar esta situación no se pueden alcanzar soluciones utilizando los instrumentos que ofrecen los tratados y plantea que ello solo será posible a través de la modificación futura de los mismos.

Con ello se ha abierto la reflexión sobre cómo aprovechar la oportunidad del abandono del Reino Unido para plantear la necesidad de cambios constitucionales a través de una nueva convención europea. Los partidos políticos europeos, los Estados, los ciudadanos y diversas organizaciones de la sociedad civil –como el Movimiento Europeo o la Unión Europea de Federalistas y otros actores emergentes– se están pronunciando progresivamente sobre la necesidad de la misma.

Hay que destacar también la importancia del informe de la Comisión Europea «Reflexiones y escenarios para la Europa de los veintisiete en 2025», presentado ante el Parlamento Europeo el 1 de marzo de 2017 precisamente para hacer frente a estas nuevas demandas. Este informe se plantea, teniendo en cuenta el Brexit, el análisis de los cinco escenarios posibles para la Europa de los veintisiete. Defiende, al menos implícitamente el último, que denomina «hacer mucho más conjuntamente». Para conseguir este objetivo de reflexión conjunta presenta cinco informes sobre los temas

centrales de cara al futuro, como son el modelo social, la globalización, la unión económica y monetaria, la defensa y los aspectos financieros, con objeto de que en el debate sobre el estado de la Unión de septiembre la Comisión pueda presentar una propuesta sobre el futuro.

Este informe va más dirigido a los ciudadanos que a los Estados, y por ello no se plantea si estas reformas necesarias para el futuro se deben hacer reformando los tratados o no. Lo más probable es que sí lo exija. Se trata de planear qué es lo que es necesario reformar en la Unión para atender las exigencias de los ciudadanos. El Consejo Europeo de diciembre de 2017 deberá tomar las decisiones estratégicas con objeto de definir la agenda de las medidas a adoptar para acabar la legislatura y de cara a las elecciones de 2019, así como con los ojos puestos en el 2025.

Por tanto, el Brexit se plantea como oportunidad para el proyecto europeo en el camino emprendido hace casi setenta años y obstaculizado, retardado o condicionado por el Reino Unido, especialmente en la actualidad, cuando los desafíos tanto endógenos como exógenos exigen unas respuestas de alcance federal que garanticen además el blindaje del modelo de la sociedad de bienestar –muy devaluado por la crisis económica de los últimos ocho años–, lo que con el Reino Unido hubiera sido imposible.

Las perspectivas económicas del mundo y de la Unión Europea, especialmente en la Eurozona, empiezan a despejarse para 2017, cuando por primera vez el crecimiento de la Eurozona será superior al del resto de la Unión Europea. Esto hace posible pensar en la viabilidad de la reforma constitucional, ya que en momentos de crisis era prácticamente imposible.

En caso de que esta reforma no fuera aceptada por todos los Estados miembros, se abre el camino de una integración diferenciada desde dentro, de alcance federal y en la lógica de la profundización, que precisamente será posible en gran medida gracias a la salida del Reino Unido y, en su caso, a su relación con la Unión Europea a través de una integración diferenciada desde fuera.

## **10. CONCLUSIÓN: EL BREXIT, UN GRAN PROBLEMA Y UNA OPORTUNIDAD PARA EL PROYECTO EUROPEO**

Como hemos visto a lo largo de estas líneas, el Brexit es un grave problema para la Unión Europea, y especialmente para el Reino Unido. Sin embargo, como ocurrió en las grandes crisis europeas (concretamente con el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa en 1954, que desembocará

en la reunión de Messina del año siguiente, en la que se diseñan la CEE y el Euratom), el Brexit puede ser el revulsivo que la Unión Europea necesitaba para seguir su camino y enfrentarse al futuro.

El Libro Blanco sobre el Brexit presentado por la Sra. May el 2 de febrero de 2017 clarifica bien cuáles son las razones de su salida. Entre estas no está, pese a lo que generalmente se apunta, la de que Europa está en crisis y no funciona, sino que en el Libro Blanco se argumenta prácticamente lo contrario: que se van porque funciona y porque su modelo es incompatible con el de la Unión Europea. Esa incompatibilidad se debe a la no aceptación, tanto de la concepción federal de Europa como de la economía social de mercado en la que se fundamenta la sociedad del bienestar.

En el fondo subyacen dos formas de capitalismo: el capitalismo renano, de equilibrio entre mercado, sociedad y Estado, y el capitalismo anglosajón, que superpone el mercado a la sociedad y al Estado. Precisamente ahora la Unión Europea, después de ocho años de crisis, tendrá que ir profundizando en esta sociedad del bienestar.

Las clases medias han sido las que han apoyado el Brexit, debido al miedo a la llegada de ciudadanos europeos, especialmente de los países del este, ya que podrían peligrar sus puestos de trabajo o verse amenazadas sus pensiones. También ha sido apoyado por un sector de las élites, al entender que su capacidad de influencia se estaba viendo limitada como consecuencia de la no pertenencia al euro.

El Brexit ha abierto otra vez la discusión sobre el futuro de Europa, que estaba mal cerrada. La misma viene desde la «Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa», adoptada en el Consejo Europeo de diciembre de 2001, origen de la Convención Europea de 2002-2003, que elaboró el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que aunque no entró en vigor sería sustancialmente rescatado a través del Tratado de Lisboa.

Merece la pena recordar que uno de los autores intelectuales y materiales de la citada Declaración fue Guy Verhofstadt, que en aquél momento era precisamente el Primer Ministro de Bélgica y por tanto presidente de turno del Consejo Europeo. Con la salida del Reino Unido, el mismo Verhofstadt, ahora como ponente en la Comisión Constitucional y como representante del Parlamento Europeo en las negociaciones sobre el Brexit, retoma el tema del futuro de Europa y la necesidad de una convención, posiblemente en clave más ambiciosa, federal (aunque hasta ahora en el informe no aparece dicha expresión, sí está presente en los debates que ha originado).

Los veintiocho, aunque el Reino Unido se separe, somos vecinos, socios, aliados y amigos, tal y como suelen repetir los líderes de todos los Estados miembros. Por ello, y por el hecho de que seguimos integrados, debemos y podemos llegar a una asociación privilegiada en forma de integración diferenciada hacia fuera, que contenga todo lo que nuestros ciudadanos demanden, lo que ciertamente no será fácil. Ello debe permitir a su vez una integración diferenciada desde dentro en la senda federal.

La retirada del Reino Unido es una oportunidad para el avance del proyecto europeo de vocación federal que el Reino Unido tanto ha obstaculizado, pero que ha seguido desarrollándose hasta la fecha, si bien con limitaciones. Esta oportunidad debe aprovecharse para emprender una profundización de mayor alcance y ambición en todas aquellas áreas en las que la actuación común suponga beneficios para los ciudadanos. El Parlamento Europeo debe seguir tomando la iniciativa, como lo hizo en 1984 cuando aprobó el Proyecto de Tratado de Unión Europea –que terminó inspirando el Tratado de Unión Europea de 1992–, así como en las últimas legislaturas.

Por todo ello, con la salida del Reino Unido se abre el camino de un futuro común para el 2025, como propone el Informe de la Comisión sobre el futuro de Europa de 1 de marzo de 2017. Ese futuro común, dibujado en el quinto de los escenarios, podrá ser no solo para veintisiete sino para treinta o más, dado que se debe tener en cuenta a los países candidatos o candidatos potenciales. Las decisiones sobre el futuro posiblemente se tomarán en el Consejo Europeo de diciembre de 2017, de cara a las elecciones europeas de junio de 2019 y después de celebradas las elecciones francesas y alemanas de mayo y septiembre respectivamente.

Es necesario insistir en que ahora comienza la negociación y que esta tiene muchísima importancia. Tal y como se ha analizado, el peso de la Unión Europea en la misma es completamente diferente al que tenía antes de la «bomba del Brexit». Además, la postura de la Unión Europea se ha mantenido firme e invariable durante los últimos nueve meses, consiguiendo unidad y cohesión entre sus miembros y entre las instituciones frente al «maybe» del gobierno británico, lo cual está dando a la Unión una gran capacidad de negociación. Sin embargo, habrá que esperar a ver cómo termina la negociación, ya que, en todo caso, no debemos olvidar la regla no escrita en las negociaciones comunitarias de que «nada se acuerda hasta que se acuerde todo», es decir, que no se van adoptando acuerdos parciales.

Por último, quizá podemos pensar que podría pasar lo mismo que lo que ocurrió en los ochenta con el Proyecto de Tratado de Unión Europea, aprobado por el Parlamento Europeo el 14 de febrero de 1984. Este fue rechazado por el Consejo Europeo pero, en gran medida como consecuencia de los cambios en Europa y en el mundo de 1989, fue retomado en 1992 en forma de Tratado de Unión Europea, consiguiendo con ello la transformación de una Comunidad de naturaleza económica en una Unión de naturaleza política. Igualmente, en 2005 se rechazó el Tratado Constitucional aprobado por la Convención Europea de 2002-2003. ¿No puede ocurrir que el Brexit, como federador endógeno, haga cambiar las condiciones y posibilite un cambio político de carácter constitucional equivalente?

Además de este posible generador endógeno que es el Brexit está apareciendo en el firmamento un federador, en este caso exógeno, que es Trump. ¿No podría ocurrir que Trump juegue un papel equivalente al que jugó Stalin en los cincuenta, como federador externo que permitió la puesta en marcha el proyecto europeo de carácter federal?

La combinación de estas dos circunstancias, Brexit y Trump, que algunos están viendo como la tormenta perfecta que puede llevar a la desintegración de la Unión Europea, quizá pueda tener el efecto contrario y servir para fundamentar una estrategia que transforme un gran problema en un proyecto colectivo, como ocurrió con el Plan Schumann, que transformó el gran problema de la guerra mundial en el proyecto colectivo de la integración supranacional europea. Por ello, la tesis que se defiende en este curso es la necesidad de aprovechar el gran problema que supone el Brexit y convertirlo en una oportunidad para Europa.

## ANEXO: DOCUMENTACIÓN

### 1. Declaración conjunta de los cuatro presidentes, Martin Schulz, Donald Tusk, Mark Rutte y Jean Claude Juncker, de 24 de junio de 2016



#### Comisión Europea - Declaración

#### **Declaración conjunta de Martin Schulz, presidente del Parlamento Europeo, Donald Tusk, presidente del Consejo Europeo, Mark Rutte, de la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, y Jean-Claude Juncker, presidente de la Comisión Europea**

Bruselas, 24 de junio de 2016

El presidente Schulz, el presidente Tusk y el primer ministro Rutte se han reunido esta mañana en Bruselas por invitación del presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, para analizar el resultado del referéndum en el Reino Unido, y han realizado la siguiente declaración conjunta:

*«En un proceso libre y democrático, los británicos han expresado su deseo de abandonar la Unión Europea. Lamentamos esta decisión, pero la respetamos.*

*Se trata de una situación sin precedentes, pero estamos unidos en nuestra respuesta. Permaneceremos firmes en la defensa de los valores fundamentales de Europa, que consisten en promover la paz y el bienestar de sus pueblos. La Unión de los 27 Estados miembros persistirá. La Unión es el marco de nuestro futuro político común. Estamos unidos por la historia, la geografía y los intereses comunes, y desarrollaremos nuestra cooperación sobre estos fundamentos. Juntos afrontaremos nuestros retos comunes a fin de generar crecimiento, incrementar la prosperidad y asegurar un entorno estable y seguro para nuestros ciudadanos. Las instituciones asumirán plenamente su papel en este esfuerzo.*

*Ahora esperamos que el Gobierno del Reino Unido proceda a dar curso a esta decisión del pueblo británico lo antes posible, por muy doloroso que sea el proceso. Toda demora prolongaría innecesariamente la incertidumbre. Contamos con normas para afrontar esta situación de forma ordenada. El artículo 50 del Tratado de la Unión Europea establece el procedimiento que se debe seguir si un Estado miembro decide abandonar la Unión Europea. Estamos preparados para comenzar rápidamente las negociaciones con el Reino Unido sobre las condiciones de su retirada de la Unión Europea. Hasta la culminación de este proceso de negociaciones, el Reino Unido continuará siendo miembro de la Unión Europea, con todos los derechos y obligaciones que ello lleva aparejado. De conformidad con los Tratados que el Reino Unido ha ratificado, el Derecho de la Unión Europea continúa siendo aplicable en su totalidad al Reino Unido y en el Reino Unido hasta que cese en su condición de miembro.*

*Según lo convenido, el "Nuevo régimen del Reino Unido en la Unión Europea", acordado en el Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, no entrará en vigor y dejará de existir. No habrá renegociaciones.*

*En lo que respecta al Reino Unido, esperamos contar con él como socio cercano de la Unión Europea en el futuro y esperamos que formule sus propuestas a este respecto. Todo acuerdo que se celebre con el Reino Unido como país tercero deberá considerar los intereses de ambas partes y ser equilibrado en términos de derechos y obligaciones.»*

STATEMENT/16/2329

Personas de contacto para la prensa:

[Margaritis SCHINAS](#) (+ 32 2 296 05 24)

[Mina ANDREEVA](#) (+32 2 299 13 82)

[Alexander WINTERSTEIN](#) (+32 2 299 32 65)

Solicitudes del público en general: [Europe Direct](#) por teléfono **00 800 67 89 10 11** , o por [e-mail](#)

## 2. Resolución del Parlamento Europeo de 16 de febrero de 2017 sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional en la Unión Europea

**Parlamento Europeo**

2014-2019



**TEXTOS APROBADOS**

*Edición provisional*

P8\_TA-PROV(2017)0048

Posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la UE

Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea (2014/2248(INI))

*El Parlamento Europeo,*

- Vistos en particular los artículos 1, 2, 3, 6, 9, 10, 14, 15, 16, 17, 48 y 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE), así como los artículos 119, 120 a 126, 127 a 133, 136 a 138, 139 a 144, 194 y 352 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), y sus Protocolos adicionales,
- Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea,
- Visto el informe, de 22 de junio de 2015, elaborado por el Presidente de la Comisión Europea en estrecha cooperación con los Presidentes del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo, del Banco Central Europeo y del Eurogrupo, titulado «Realizar la Unión Económica y Monetaria europea» (el «informe de los cinco presidentes»)<sup>1</sup>,
- Vistas su Resolución legislativa, de 19 de noviembre de 2013, sobre el proyecto de Reglamento del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual (MFP) para el período 2014-2020<sup>2</sup>, y su Decisión, de 19 de noviembre de 2013, sobre la celebración de un Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre disciplina presupuestaria, cooperación en materia presupuestaria y buena gestión financiera<sup>3</sup>,
- Vistos el MFP<sup>4</sup> y el Acuerdo Interinstitucional<sup>5</sup>, aprobados el 2 de diciembre de 2013,
- Vistos el informe y las recomendaciones finales del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios de diciembre de 2016<sup>6</sup>,

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/5-presidents-report_es.pdf)

<sup>2</sup> DO C 436 de 24.11.2016, p. 49.

<sup>3</sup> DO C 436 de 24.11.2016, p. 47.

<sup>4</sup> DO L 347 de 20.12.2013, p. 884.

<sup>5</sup> DO C 373 de 20.12.2013, p. 1.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report\\_20170104.pdf](http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf)



EL REFERÉNDUM BRITÁNICO: UN GRAVE PROBLEMA PARA EL REINO UNIDO Y PARA LA UNIÓN...

- Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 relativas a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, que ha quedado invalidado por la decisión del Reino Unido de salir de la Unión,
- Visto el resultado a favor de la salida de la Unión del referéndum sobre la pertenencia a la Unión celebrado en el Reino Unido,
- Visto el Eurobarómetro estándar n.º 84, de otoño de 2015, titulado «La opinión pública en la Unión Europea» y el Barómetro Especial del Parlamento Europeo, de junio de 2016, titulado «Europeos en 2016: percepciones y expectativas, la lucha contra el terrorismo y la radicalización»,
- Visto el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el proyecto de acuerdo relativo a la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («Convenio Europeo de Derechos Humanos» – CEDH)<sup>1</sup>,
- Vista la Decisión del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2013, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo<sup>2</sup>,
- Vista su Resolución, de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea<sup>3</sup>,
- Vista su Resolución, de 15 de abril de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones para el futuro<sup>4</sup>,
- Vistas sus Resoluciones, de 22 de noviembre de 2012, sobre las elecciones al Parlamento Europeo en 2014<sup>5</sup>, y de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014<sup>6</sup>,
- Vista su Resolución, de 20 de noviembre de 2013, sobre la fijación de las sedes de las instituciones de la Unión Europea<sup>7</sup>,
- Vista su Resolución, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea<sup>8</sup>,
- Vistas su Resolución, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea<sup>9</sup>, y su propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de

<sup>1</sup> Dictamen TJ 2/13 de 18 de diciembre de 2014  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddc6f4fb39342341e19cc29e730e8809e2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaxb0?text=&docid=160882&pageInd ex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=577913>.

<sup>2</sup> DO L 181 de 29.6.2013, p. 57.

<sup>3</sup> DO C 468 de 15.12.2016, p. 176.

<sup>4</sup> Textos Aprobados, P7\_TA(2014)0378.

<sup>5</sup> DO C 419 de 16.12.2015, p. 185.

<sup>6</sup> DO C 75 de 26.2.2016, p. 109.

<sup>7</sup> DO C 436 de 24.11.2016, p. 2.

<sup>8</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0382.

<sup>9</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0395.

los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo,

- Vista su Resolución, de 28 de junio de 2016, sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido<sup>1</sup>,
  - Vista su Resolución, de 16 de febrero de 2017, sobre «Mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en las posibilidades del Tratado de Lisboa»<sup>2</sup>,
  - Vista su Resolución, de 16 de febrero de 2017, sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro<sup>3</sup>,
  - Vista su Resolución, de 25 de octubre de 2016, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre el establecimiento de un mecanismo de la Unión para la democracia, el Estado de Derecho y los derechos fundamentales<sup>4</sup>,
  - Visto el Reglamento (UE) n.º 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas<sup>5</sup>,
  - Vistos los dictámenes del Comité Económico y Social Europeo, de 16 de septiembre de 2015<sup>6</sup>, y del Comité de las Regiones, de 8 de julio de 2015<sup>7</sup>,
  - Vista la declaración «Greater European Integration: the way forward» (Hacia una mayor integración europea: reflexiones para el futuro) firmada 14 de septiembre de 2015 por los presidentes de la Cámara de Diputados italiana, la Asamblea Nacional francesa, el Bundestag alemán y la Cámara de los Diputados del Gran Ducado de Luxemburgo y actualmente apoyada por varios parlamentos nacionales de la Unión,
  - Visto el dictamen del Comité de las Regiones, de 31 de enero de 2013, sobre «Reforzar la ciudadanía de la UE: promover los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión»<sup>8</sup>,
  - Visto el artículo 52 de su Reglamento,
  - Vistos el informe de la Comisión de Asuntos Constitucionales y las opiniones de la Comisión de Presupuestos y de la Comisión de Control Presupuestario (A8-0390/2016),
- A. Considerando que la presente resolución tiene por objeto proponer soluciones que no pueden alcanzarse utilizando los instrumentos que ofrecen en la actualidad los Tratados y que, por consiguiente, solo serán factibles a través de una modificación futura del Tratado cuando se cumplan las condiciones previas;
- B. Considerando que la incapacidad de las instituciones de la Unión para hacer frente a las graves y múltiples crisis a las que se enfrenta la Unión en la actualidad, las denominadas «policrisis», incluidos sus consecuencias financieras, económicas, sociales

<sup>1</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0294.

<sup>2</sup> Textos Aprobados, P8\_TA-PROV(2017)0049.

<sup>3</sup> Textos Aprobados, P8\_TA-PROV(2017)0050.

<sup>4</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0409.

<sup>5</sup> DO L 251 de 16.9.2016, p. 1.

<sup>6</sup> DO\_C 13 de 15.1.2016, p. 183.

<sup>7</sup> DO\_C 313 de 22.9.2015, p. 9.

<sup>8</sup> DO C 62 de 2.3.2013, p. 26.

y migratorias y el aumento de los partidos populistas y de los movimientos nacionalistas, han conducido a un incremento de la insatisfacción por una parte cada vez mayor de la población por lo que respecta al funcionamiento de la actual Unión Europea;

- C. Considerando que estos importantes desafíos europeos no pueden ser abordados por los Estados miembros individuales, sino únicamente mediante una respuesta común de la Unión;
- D. Considerando que los progresos hacia una Unión que realmente pueda cumplir y lograr sus objetivos se ven mermados por el fracaso de la gobernanza debido a la continuada y sistemática búsqueda de unanimidad en el Consejo (que todavía se basa en el denominado Compromiso de Luxemburgo) y la falta de una autoridad ejecutiva única creíble que goce de plena legitimidad democrática y sea competente para adoptar medidas eficaces en un amplio abanico de políticas; que ejemplos recientes como la gestión inadecuada de los flujos migratorios, la lentitud del proceso de saneamiento de nuestros bancos tras el estallido de la crisis financiera y la falta de una respuesta común inmediata a la amenaza interna y externa del terrorismo han demostrado claramente la imposibilidad de la Unión para responder de forma eficaz y rápida;
- E. Considerando que la Unión no puede satisfacer las expectativas de los ciudadanos europeos, porque los Tratados actualmente en vigor no se aprovechan al máximo y no proporcionan todos los instrumentos, las competencias y los procedimientos de toma de decisiones necesarios para abordar de forma eficaz estos desafíos comunes;
- F. Considerando que este problema, junto con una falta de visión común por parte de nuestros Estados miembros por lo que se refiere al futuro de nuestro continente, ha dado lugar a niveles sin precedentes de «euroescepticismo», lo cual está conduciendo a una vuelta al nacionalismo y acarrea el riesgo de menoscabar y, posiblemente, incluso de desintegrar la Unión;
- G. Considerando que, en lugar de fomentar la Unión, el sistema que permite a los Estados miembros recurrir a soluciones «a la carta», reforzado por el Tratado de Lisboa, ha aumentado la complejidad de la Unión y ha acentuado sus diferencias internas; que, pese a la flexibilidad que ofrecen los Tratados, se han concedido numerosas excepciones al Derecho primario a diversos Estados miembros, y esto ha creado un sistema opaco de círculos de cooperación entrecruzados impidiendo el control y la responsabilidad democráticos;
- H. Considerando que los Tratados prevén formas de integración flexibles y diferenciadas en el Derecho secundario a través de instrumentos de cooperación reforzada y estructurada, que solo deberían aplicarse a un número limitado de políticas debiendo ser inclusivas con el fin de permitir la participación de todos los Estados miembros; que veinte años después de su introducción, el impacto de la cooperación reforzada sigue siendo limitado; que la cooperación reforzada se concedió en tres casos, concretamente en lo que respecta a las normas comunes sobre la legislación aplicable a los divorcios de parejas internacionales, las patentes europeas con efecto unitario y la introducción de un impuesto sobre las transacciones financieras; que la cooperación reforzada debe utilizarse como primer paso hacia una mayor integración de políticas, como la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), y no como una forma de facilitar soluciones «a la carta»;

- I. Considerando que debe preservarse el método comunitario sin debilitarlo con soluciones intergubernamentales, ni siquiera en ámbitos en los que no todos los Estados miembros cumplen las condiciones de participación;
- J. Considerando que el euro es la moneda de la Unión (artículo 3, apartado 4, del TUE), que, no obstante, el Reino Unido obtuvo una excepción de adhesión (Protocolo n.º 5), Dinamarca tiene una excepción constitucional (Protocolo n.º 16), Suecia ha dejado de seguir los criterios de convergencia del euro y la posibilidad de que Grecia salga de la moneda única ha sido objeto de un debate abierto en el Consejo Europeo; que todos los Estados miembros tienen la obligación de adherirse a la moneda cuando cumplan todos los criterios necesarios, mientras que no se ha previsto un calendario para los Estados miembros que se adhieren al euro tras su creación;
- K. Considerando que, por lo que respecta a Schengen, la libre circulación de personas y la consiguiente supresión de los controles en las fronteras interiores, todo ello formalmente integrado en los Tratados, se concedió al Reino Unido y a Irlanda la exclusión voluntaria; considerando que otros cuatro Estados miembros tampoco participan, aunque están obligados a hacerlo, mientras que se concedió la opción de participar a tres países no pertenecientes a la Unión Europea; considerando que esta fragmentación no solo dificulta la total abolición de algunas de las fronteras internas restantes, sino que también dificulta el establecimiento de un auténtico mercado interior y de un espacio de libertad, seguridad y justicia totalmente integrado; recuerda que la integración en el espacio Schengen debe seguir siendo el objetivo de todos los Estados miembros de la Unión;
- L. Considerando que la exclusión voluntaria para cada Estado miembro pone en peligro la aplicación uniforme del Derecho de la Unión, conduce a una complejidad excesiva en términos de gobernanza, pone en peligro la cohesión de la Unión y socava la solidaridad entre sus ciudadanos;
- M. Considerando que, desde el Tratado de Lisboa, y de manera más acelerada aún por las crisis económica, financiera, de la migración y de seguridad, el Consejo Europeo ha ampliado su papel con el fin de incluir la gestión diaria a través de la adopción de instrumentos intergubernamentales fuera del marco de la Unión, a pesar de que su papel no consiste en ejercer funciones legislativas sino en proporcionar a la Unión el impulso necesario para su desarrollo y definir la dirección y las prioridades políticas generales (artículo 15, apartado 1, del TUE);
- N. Considerando que el recurso a la unanimidad en el Consejo Europeo y su incapacidad para lograr dicha unanimidad ha conducido a la adopción de instrumentos intergubernamentales fuera del marco jurídico de la Unión, como el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE), el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (TECG o el «Pacto Presupuestario»); que lo mismo es aplicable al acuerdo con Turquía sobre la crisis de los refugiados sirios;
- O. Considerando que, si bien el artículo 16 del TECG establece que, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de su entrada en vigor (antes del 1 de enero de 2018), deben haberse adoptado las medidas necesarias para incorporar el Pacto Presupuestario en el marco jurídico de la Unión y, si bien aparecen disposiciones similares en el acuerdo intergubernamental sobre la transferencia y mutualización de las aportaciones al Fondo Único de Resolución, es evidente que no se conseguirá la resiliencia de la zona del euro, incluida la realización de la unión bancaria, sin nuevas medidas de consolidación del

presupuesto junto con el establecimiento de una gobernanza más fiable, eficaz y democrática;

- P. Considerando que este nuevo sistema de gobernanza requiere que la Comisión se convierta en un verdadero gobierno, responsable ante el Parlamento, equipado para formular y aplicar las políticas fiscales y macroeconómicas comunes que la zona del euro necesita, y dotado de un tesoro y de un presupuesto acordes con la magnitud de los objetivos; considerando que esto, además de las medidas incluidas en el Derecho primario existente, requiere una reforma del Tratado de Lisboa;
- Q. Considerando que éste es también el caso de las reformas necesarias y la modernización de los recursos financieros de la Unión Europea en su conjunto; considerando que el Acuerdo sobre el marco financiero plurianual (MFP) actual se alcanzó tras largas y arduas negociaciones e iba acompañado de la decisión de crear un grupo de alto nivel para examinar el sistema de «recursos propios» de la Unión, que deberá presentar un informe en 2016; considerando que el MFP actual limita de manera significativa la autonomía financiera y política de la Unión, ya que la mayor parte de los ingresos proceden de contribuciones de los Estados miembros y una gran parte de los gastos ya está predeterminada a través de restituciones a estos mismos Estados miembros; considerando que las contribuciones nacionales basadas en el PNB o la RNB se han convertido en la mayor fuente de ingresos con diferencia;
- R. Considerando que el actual MFP es inferior al anterior en términos nominales, al tiempo que las circunstancias exigen más esfuerzos presupuestarios para ayudar a los refugiados y estimular el crecimiento económico, la cohesión social y la estabilidad financiera;
- S. Considerando que el requisito de unanimidad para la política fiscal impide que se aborde la existencia de paraísos fiscales en la Unión Europea y las políticas fiscales perniciosas de los Estados miembros; que muchas de estas prácticas distorsionan el funcionamiento del mercado interior, ponen en peligro los ingresos de los Estados miembros y, en última instancia, trasladan la carga tributaria hacia los ciudadanos y las pymes;
- T. Considerando que la Unión Europea es un sistema constitucional basado en el Estado de Derecho; que es necesario modificar los Tratados para otorgar competencia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJE) para todos los aspectos del Derecho de la Unión, de acuerdo con el principio de separación de poderes;
- U. Considerando que la Unión Europea se fundamenta igualmente en los valores de respeto de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías; que se ha demostrado que los instrumentos actuales de la Unión para evaluar y sancionar las violaciones de estos principios por parte de los Estados miembros son insuficientes; que los procedimientos de infracción utilizados contra actos jurídicos o acciones específicos de un Estado miembro que viola el Derecho de la Unión son inadecuados para abordar las infracciones sistémicas de los valores fundamentales de la Unión; que, en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE, el Consejo está obligado a actuar por mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros a la hora de constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave de los valores fundamentales y, de conformidad con el artículo 7, apartado 2, del TUE, el Consejo Europeo está obligado a actuar por unanimidad a la hora de constatar la existencia de una infracción grave y

persistente; que, como consecuencia, no se han invocado ni la medida de prevención en virtud del artículo 7, apartado 1, del TUE ni los mecanismos de sanción previstos en el artículo 7, apartados 2 y 3;

- V. Considerando que, al parecer, la Unión tiene más influencia sobre las políticas en materia de derechos fundamentales, el Estado de Derecho y corrupción cuando los países aún son candidatos a la adhesión a la Unión; que el mecanismo de Estado de Derecho debe aplicarse con la misma fuerza en todos los Estados miembros;
- W. Considerando que también es necesaria una revisión para restaurar el equilibrio y fundamentalmente renovar el funcionamiento de la Unión, con vistas a una reglamentación menos burocrática y a una elaboración de políticas más eficaz y más cercana a las necesidades de los ciudadanos; que la Unión necesita las competencias necesarias para realizar progresos en la consecución de algunos de sus objetivos declarados, como la realización del mercado único, incluida la unión de la energía, la cohesión social y el pleno empleo, una gestión equitativa y común de la migración y el asilo, así como la política de seguridad interior y exterior;
- X. Considerando que la construcción de un diálogo sistemático con las organizaciones de la sociedad civil y el refuerzo del diálogo social a todos los niveles, de acuerdo con el principio establecido en el artículo 11 del TFUE, son claves para superar el euroescepticismo y para reafirmar la importancia de la dimensión europea basada en la solidaridad, la cohesión social y la construcción de una democracia participativa e integradora, como complemento a la democracia representativa;
- Y. Considerando que en la pasada década, la situación en Europa en materia de seguridad se ha deteriorado notablemente, en especial en nuestra vecindad: un Estado miembro ya no puede por sí solo garantizar su seguridad interior y exterior;
- Z. Considerando que la disminución de las capacidades de defensa de Europa ha limitado su capacidad para crear estabilidad más allá de nuestras fronteras inmediatas; considerando que esto va unido a la reticencia de nuestros aliados, los Estados Unidos, a intervenir si Europa no está dispuesta a asumir la responsabilidad que le corresponde; que debe reforzarse la política de defensa de la Unión y establecerse una colaboración global entre la Unión y la OTAN, al tiempo que se permite a la Unión actuar de forma autónoma en operaciones en el extranjero, principalmente con el objetivo de estabilizar su vecindad; que esto implica la necesidad de una cooperación más intensa entre los Estados miembros, así como la integración de algunas de sus capacidades de defensa en una Comunidad Europea de Defensa, ambas en consonancia con una nueva estrategia europea de seguridad;
- AA. Considerando que no se ha puesto en marcha ninguna de las cláusulas «pasarela» previstas en el Tratado de Lisboa con vistas a simplificar la gobernanza de la Unión y que es poco probable que ocurra en las actuales circunstancias; que, por el contrario, debido a la Decisión del Consejo Europeo, de 18 y 19 de junio de 2009, relativa a la reducción del número de miembros de la Comisión prevista en el Tratado de Lisboa, se recurrió a la cláusula de salvaguardia de forma instantánea;
- AB. Considerando que las elecciones parlamentarias europeas de 2014 condujeron por vez primera directamente a la designación del candidato a presidente de la Comisión; que, no obstante, los ciudadanos no tuvieron lamentablemente la oportunidad de votar directamente por los candidatos; que el carácter supranacional de las elecciones

europas debería reforzarse aún más mediante la introducción de una base jurídica clara para garantizar que este nuevo sistema se mantenga y se desarrolle; que, por otra parte, los ciudadanos difícilmente pueden comprender la relación entre los presidentes de la Comisión y del Consejo Europeo;

- AC. Considerando que la urgencia de llevar a cabo la reforma de la Unión ha aumentado de forma espectacular por el referéndum del Reino Unido sobre la salida de la Unión Europea; que las negociaciones para establecer las modalidades de la retirada del Reino Unido han de tener también en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión; que este acuerdo deberá negociarse de conformidad con el artículo 218, apartado 3, del TFUE y deberá concluirlo el Consejo en nombre de la Unión, por mayoría cualificada, previo consentimiento del Parlamento Europeo; que se debe asociar plenamente al Parlamento Europeo a lo largo del proceso de negociación;
- AD. Considerando que la salida del Reino Unido podría brindar la oportunidad de reducir la complejidad de la Unión y de aclarar lo que realmente significa ser miembro de la Unión; que en el futuro será necesario un marco claro para las relaciones de la Unión con países vecinos no pertenecientes a la misma (el Reino Unido, Noruega, Suiza, Turquía, Ucrania, etc.); considerando que los padres fundadores de la Unión ya habían previsto una especie de «régimen de país asociado»;
- AE. Considerando que, en este importante ejercicio, los Tratados confieren al Parlamento Europeo seis prerrogativas específicas, a saber: el derecho a presentar propuestas de revisión de los Tratados (artículo 48, apartado 2, del TUE), el derecho a ser consultado por el Consejo Europeo sobre modificaciones de los Tratados (artículo 48, apartado 3, párrafo primero, del TUE), el derecho a insistir en que se convoque una Convención en contra de los deseos del Consejo Europeo (artículo 48, apartado 3, párrafo segundo del TUE), el derecho a ser consultado sobre una decisión del Consejo Europeo de modificar la totalidad o parte de las disposiciones de la tercera parte del TFUE (artículo 48, apartado 6, párrafo segundo del TUE), el derecho a iniciar una redistribución de los escaños en el Parlamento antes de las próximas elecciones (artículo 14, apartado 2, del TUE) y el derecho a proponer un procedimiento electoral uniforme (artículo 223, apartado 1, del TFUE);
- AF. Considerando que las funciones del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones deben salvaguardarse en cuanto representantes institucionales de las organizaciones de la sociedad civil y agentes regionales y locales, dado que sus opiniones contribuyen a aumentar la legitimidad democrática de los procesos legislativos y de formulación de políticas;
- AG. Considerando que una mayoría clara de gobiernos regionales y locales de la Unión han expresado sistemáticamente su visión, mediante el Comité de las Regiones, en favor de una Unión más integrada con una gobernanza eficaz;
1. Considera que ya ha pasado el momento de gestionar la crisis mediante decisiones ad hoc y graduales, teniendo en cuenta que esto solo conduce a medidas tardías y que a menudo se muestran demasiado ineficaces; está convencido de que ha llegado el momento de reflexionar en profundidad sobre la manera de abordar las deficiencias de la gobernanza de la Unión Europea realizando una revisión completa y detallada del Tratado de Lisboa; considera que se pueden llevar a cabo soluciones a corto y medio plazo aprovechando entretanto todo el potencial de los Tratados actuales;



2. Toma nota de que la dirección que ha de tomar la reforma de la Unión debe conducir a su modernización mediante el establecimiento de nuevos instrumentos, capacidades eficaces y una mayor democratización de los procesos de toma de decisiones a escala europea, en lugar de su renacionalización mediante una cooperación intergubernamental más estrecha;
3. Subraya que la reciente encuesta del Eurobarómetro demuestra que, en contra de la creencia popular, los ciudadanos de la Unión aún son plenamente conscientes de la importancia de adoptar soluciones auténticamente europeas, y las apoyan<sup>1</sup>, entre otras, en los ámbitos de la seguridad y la migración;
4. Observa con gran preocupación la proliferación de subgrupos de Estados miembros que debilitan la unidad de la Unión causando una falta de transparencia, así como reduciendo la confianza de los ciudadanos; considera que el formato adecuado para llevar a cabo una discusión sobre el futuro de la Unión es el de UE-27; hace hincapié en que la fragmentación del debate en varios formatos o grupos de Estados miembros sería contraproducente;
5. Hace hincapié en que una reforma amplia y democrática de los Tratados debe lograrse mediante una reflexión sobre el futuro de la Unión y un acuerdo sobre una visión para las generaciones actuales y futuras de ciudadanos europeos que conduzcan a una Convención que garantice la integración a través de su composición por representantes de los parlamentos nacionales, los gobiernos de todos los Estados miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo y los órganos consultivos de la Unión, como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social y que constituya igualmente la plataforma adecuada para este tipo de reflexión y el compromiso con los ciudadanos y la sociedad civil europea;

*Poner fin a una Europa «a la carta»*

6. Lamenta el hecho de que cada vez que el Consejo Europeo decide aplicar métodos intergubernamentales y eludir el «método comunitario o de la Unión» definido en los Tratados, esta situación no solo conduce a un proceso de toma de decisiones menos eficaz, sino que contribuye también a una creciente falta de transparencia, de responsabilidad democrática y de control; considera que una vía diferenciada es concebible únicamente como medida temporal en el camino hacia una toma de decisiones más eficaz e integrada en la Unión
7. Considera que el «método de la Unión» es el único método democrático para legislar que garantiza que se tienen en cuenta todos los intereses, especialmente el interés común europeo; por «método de la Unión» entiende el procedimiento legislativo según el cual la Comisión, como parte de sus competencias como órgano ejecutivo, presenta iniciativas legislativas, el Parlamento y el Consejo que representan, respectivamente, a los ciudadanos y a los Estados miembros deciden en codecisión por mayoría, mientras que las obligaciones de unanimidad del Consejo se convierten en excepciones absolutas, y el Tribunal de Justicia supervisa y garantiza el control judicial final; insiste en que el «método de la Unión» debe respetarse incluso en los casos de urgencia;
8. Considera esencial en estas circunstancias reafirmar la misión de una «unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa» (artículo 1 del TUE), para mitigar cualquier

---

<sup>1</sup> Eurobarómetro estándar 84 - Otoño 2015 y Eurobarómetro Especial PE - Junio de 2016.

tendencia a la desintegración y aclarar una vez más la finalidad moral, política e histórica, así como la naturaleza constitucional de la Unión;

9. Sugiere que los requisitos para establecer una cooperación mejorada y estructurada se hagan menos restrictivos, entre otros medios mediante la reducción de la cantidad mínima de Estados miembros participantes;
10. Propone que la próxima revisión de los Tratados racionalice el desorden actual de las diferencias, poniendo fin a la práctica de las opciones de participación, de exclusión voluntaria y las excepciones para los diferentes Estados miembros a escala del Derecho primario de la Unión, o al menos reduciendo drásticamente esta práctica;
11. Recomienda que se defina y se desarrolle una asociación con el fin de formar un círculo de socios en torno a la Unión para los países que no pueden o no quieren adherirse a la Unión, pero sí desean mantener relaciones estrechas con ella; considera que esta relación debe ir acompañada de obligaciones correspondientes a los respectivos derechos, como una contribución financiera y, lo que es más importante, el respeto de los valores fundamentales de la Unión y el Estado de Derecho;
12. Considera que debe mantenerse el marco institucional único con el fin de alcanzar los objetivos comunes de la Unión y de garantizar el principio de igualdad de todos los ciudadanos y Estados miembros;

#### *La retirada del Reino Unido de la Unión Europea*

13. Señala que esta nueva forma de asociación podría ser una de las soluciones posibles para respetar la voluntad de la mayoría de los ciudadanos del Reino Unido de abandonar la Unión; subraya que este deseo debe respetarse, dado que la retirada del Reino Unido, uno de los grandes Estados miembros y el mayor Estado miembro no perteneciente a la zona del euro, afecta a la fortaleza y al equilibrio institucional de la Unión;
14. Reafirma que los elementos constitucionales de la Unión, en particular la integridad del mercado único y el hecho de que no pueda disociarse de las cuatro libertades fundamentales de la Unión (libre circulación de capitales, de personas, de mercancías y de servicios), constituyen pilares fundamentales indivisibles de la Unión, como lo es la existencia de un Estado de Derecho garantizado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; reafirma que esta unidad constitucional no puede deshacerse durante las negociaciones para la salida del Reino Unido de la Unión;
15. Pide que las sedes de la Autoridad Bancaria Europea y de la Agencia Europea de Medicamentos, ambas situadas actualmente en Londres, se trasladen a otro Estado miembro, dada la decisión adoptada por los ciudadanos del Reino Unido de salir de la Unión;

#### *Nueva gobernanza económica para el crecimiento económico, la cohesión social y la estabilidad financiera*

16. Expresa su profunda preocupación ante las divergencias económicas y sociales cada vez mayores y la ausencia de reformas económicas y de estabilidad financiera en la Unión Económica y Monetaria (UEM), así como la pérdida de competitividad de las economías de muchos de sus Estados miembros, en gran medida, debido a la ausencia de una política fiscal y económica común; considera, por consiguiente, que la política fiscal y económica común debería convertirse en una competencia compartida de la

Unión y los Estados miembros;

17. Considera que, lamentablemente, ni el Pacto de Estabilidad y Crecimiento ni la cláusula de «no corresponsabilidad financiera» en su forma actual, (artículo 125 del TFUE) han conseguido los objetivos previstos; considera que la Unión debe rechazar los intentos de volver a políticas nacionales proteccionistas y ha de seguir siendo una economía abierta en el futuro; advierte de que esto no se podrá lograr desmantelando el modelo social;
18. Señala, además, que el sistema actual no garantiza suficientemente la responsabilidad nacional de las recomendaciones específicas por país; muestra su interés, en este sentido, por el potencial que ofrece el Comité Asesor Europeo en Materia Fiscal y su futura labor de asesoramiento de la Comisión en torno a una política fiscal que resulte adecuada para el conjunto de la zona del euro;
19. Es consciente de la necesidad de revisar la eficacia de las múltiples medidas recientes de gestión de crisis adoptadas por la Unión y de codificar en el Derecho primario determinados procedimientos de toma de decisiones, así como de la necesidad de consolidar los fundamentos jurídicos del nuevo marco regulador para el sector financiero; coincide con el informe de los cinco presidentes en que el método abierto de coordinación como base para la estrategia económica de Europa no ha funcionado;
20. Propone, por consiguiente, además del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, la adopción de un «código de convergencia» como un acto jurídico en el marco del procedimiento legislativo ordinario, que establezca objetivos de convergencia (la fiscalidad, el mercado laboral, las inversiones, la productividad, la cohesión social, las capacidades públicas en materia de administración y de buena gobernanza); insiste en que, dentro del marco de gobernanza económica, la plena participación en la capacidad presupuestaria de la zona del euro debe estar subordinada al cumplimiento del código de convergencia, y todos los Estados miembros deben presentar propuestas destinadas a cumplir los criterios del código de convergencia; subraya que las normas y los incentivos fiscales se determinan en su resolución sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro;
21. Considera que una sólida dimensión social es indispensable para una UEM integral y que el artículo 9 del TFUE no basta, tal como está redactado, para garantizar un equilibrio adecuado entre los derechos sociales y las libertades económicas; pide, por consiguiente, que estos derechos tengan la misma consideración y que se defienda el diálogo entre los interlocutores sociales;
22. Pide la incorporación del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria («Pacto Presupuestario») en el marco jurídico de la Unión, así como la incorporación del MEDE y del Fondo Único de Resolución en la legislación de la Unión —sobre la base de una evaluación exhaustiva de su aplicación y con el correspondiente control democrático por parte del Parlamento— para garantizar que el control y la rendición de cuentas entren en el ámbito de responsabilidad de quienes contribuyen a ellos; pide igualmente que se siga desarrollando la conferencia interparlamentaria prevista en el artículo 13 del Pacto Presupuestario, de manera que se posibiliten debates sustanciales y oportunos entre el PE y los parlamentos nacionales si fuera preciso;
23. Considera que, a fin de aumentar la estabilidad financiera, atenuar los impactos transfronterizos asimétricos y simétricos, reducir los efectos de la recesión y garantizar

un nivel de inversión adecuado, la zona del euro necesita una capacidad presupuestaria basada en recursos verdaderamente propios y un Tesoro europeo dotado de capacidad de préstamo; señala que este Tesoro debería integrarse en la Comisión y estar sujeto al control democrático y la rendición de cuentas a través del Parlamento y del Consejo;

24. Señala que, dado que el cumplimiento es fundamental para el funcionamiento de la Unión Económica y Monetaria, se requieren funciones públicas más fuertes que las que proporcionan hoy la Comisión o el Eurogrupo, así como comprobaciones y equilibrios plenamente democráticos mediante la implicación del Parlamento Europeo en todos los aspectos relacionados con la UEM; considera que, al mismo tiempo, para mejorar la responsabilidad, se debe garantizar la rendición de cuentas al nivel en el que se adoptan o se aplican las decisiones, de modo que los parlamentos nacionales ejerzan un control sobre los gobiernos nacionales y el Parlamento Europeo, sobre los ejecutivos europeos;
25. Pide, por lo tanto, que el poder ejecutivo se concentre en la Comisión en la función de un ministro de Hacienda de la Unión, dotando a la Comisión de la capacidad para formular y aplicar una política económica común de la Unión que combine instrumentos monetarios, fiscales y macroeconómicos, respaldada por una capacidad presupuestaria de la zona del euro; opina que el ministro de Hacienda debe encargarse del funcionamiento del MEDE y de otros instrumentos mutualizados, incluida la capacidad presupuestaria, y ser el único representante exterior de la zona del euro en las organizaciones internacionales, especialmente en el sector financiero;
26. Considera que es necesario dotar al ministro de Hacienda de competencias proporcionadas para controlar el código de convergencia y del poder de utilizar los incentivos fiscales descritos anteriormente;
27. Considera necesario, sin perjuicio de las funciones del Sistema Europeo de Bancos Centrales, capacitar al Mecanismo Europeo de Estabilidad para que actúe de primer prestamista de última instancia para las entidades financieras directamente bajo la supervisión del Banco Central Europeo; considera necesario, además, que el Banco Central Europeo disponga de todas las competencias de un banco de reserva federal manteniendo al mismo tiempo su independencia;
28. Pide, por último, que se completen paso a paso pero lo antes posible la unión bancaria y la unión del mercado de capitales, sobre la base de un calendario acelerado;
29. Considera que es necesario eliminar la unanimidad para determinadas prácticas fiscales con el fin de permitir a la Unión salvaguardar el funcionamiento correcto y fluido del mercado interior y evitar políticas fiscales perniciosas por parte de los Estados miembros; pide que se haga de la lucha contra el fraude fiscal, la elusión fiscal y los paraísos fiscales un objetivo fundamental de la Unión;

#### ***Nuevos retos***

30. Reconoce la necesidad geopolítica, económica y medioambiental de crear una verdadera Unión Europea de la Energía; subraya que el cambio climático es uno de los principales retos a los que se enfrenta la Unión; subraya, además, la necesidad de la plena ratificación y aplicación del Acuerdo de París y de la adaptación de los objetivos y las medidas vinculantes de la Unión en materia de clima, que es necesario modificar la restricción de que la política de la Unión no debe afectar al derecho de un Estado a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, sus posibilidades

de elegir entre distintas fuentes de energía y la estructura general de su abastecimiento energético (artículo 194, apartado 2, del TFUE);

31. Destaca que debe incorporarse en los Tratados la prioridad de desarrollar nuevas fuentes de energía renovables como un objetivo primario tanto de la Unión como de los Estados miembros;
32. Señala que los Tratados ofrecen muchos medios para crear un sistema humano y que funcione adecuadamente para gestionar la migración y el asilo, incluida la Guardia Europea de Fronteras y Costas, y celebra los progresos logrados en este sentido; considera, no obstante, que los Tratados, en particular el artículo 79, apartado 5, del TFUE, son demasiado restrictivos en relación con otros aspectos de la migración, especialmente la creación de un verdadero sistema europeo de migración legal; subraya que el futuro sistema de migración de la Unión debe crear sinergias con la ayuda exterior y su política exterior, y unificar criterios nacionales para garantizar el asilo y el acceso al mercado laboral; insiste en que es necesario un control democrático por el Parlamento sobre la aplicación del control de las fronteras, los acuerdos con terceros países, incluyendo la cooperación en materia de readmisiones y retorno, las políticas de asilo y migración, y en que la salvaguardia de la seguridad nacional no puede utilizarse como pretexto para eludir la acción europea;
33. Considera necesario, habida cuenta de la intensidad de la amenaza terrorista, actualizar las capacidades de la Unión en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada internacional; subraya que, además de reforzar la coordinación entre las autoridades y los organismos competentes de los Estados miembros, Europol y Eurojust deberían recibir verdaderas competencias y capacidades de investigación y enjuiciamiento, a través de su transformación en una verdadera Oficina Europea de Investigación y de Lucha Contra el Terrorismo, con el debido control parlamentario;
34. Concluye que los distintos ataques terroristas perpetrados en suelo europeo han demostrado que la seguridad se garantizaría mejor si no fuese una competencia exclusiva de los Estados miembros; propone, por consiguiente, que esta debería ser una competencia compartida con el fin de facilitar la creación de una capacidad europea de investigación e inteligencia en el seno de Europol bajo la supervisión del poder judicial; precisa que, entre tanto y con arreglo al artículo 73 del TFUE, no existe nada que impida a los Estados miembros crear este tipo de cooperación entre sus servicios;

#### *Fortalecimiento de nuestra política exterior*

35. Lamenta, tal y como señaló en su Resolución de 16 de febrero de 2017xxxx sobre mejorar el funcionamiento de la Unión Europea basándose en el potencial del Tratado de Lisboa, que la Unión no haya logrado mayores progresos en el desarrollo de su capacidad de acordar y aplicar una política exterior y de seguridad común (PESC); señala que sus esfuerzos por poner en marcha una política común de seguridad y defensa no han conseguido un gran éxito, en concreto en lo relativo a la distribución de costes y responsabilidades;
36. Señala que solo mejorando la política exterior y de seguridad común, la Unión puede reaccionar de manera creíble a las nuevas amenazas y retos sobre seguridad y, de este modo, luchar contra el terrorismo y asegurar la paz, la estabilidad y el orden en su vecindad;

37. Opina que, además de reiterar que podrían y deberían lograrse más avances de conformidad con las disposiciones del Tratado de Lisboa, incluido el uso de las disposiciones para actuar por mayoría cualificada, el vicepresidente / alto representante debe denominarse ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y recibir apoyo en sus esfuerzos por convertirse en el principal representante exterior de la Unión en foros internacionales, en particular en el ámbito de las Naciones Unidas; considera que el ministro de Asuntos Exteriores debe poder nombrar delegados políticos; propone revisar la funcionalidad del actual Servicio Europeo de Acción Exterior, también con vistas a la necesidad de recursos presupuestarios suficientes;
38. Subraya la necesidad de un rápido establecimiento de una Unión Europea de Defensa para fortalecer la defensa del territorio de la Unión, que, en asociación estratégica con la OTAN, permitiría a la Unión actuar de manera autónoma en operaciones exteriores, principalmente con vistas a estabilizar su vecindad y de este modo mejorar el papel de la Unión como garante de su propia defensa y seguridad, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; destaca la iniciativa franco-alemana de septiembre de 2016, así como la iniciativa italiana de agosto de 2016, que suponen aportaciones valiosas a este respecto; hace hincapié en que el Parlamento Europeo debe involucrarse plenamente en todas las fases de la creación de la Unión Europea de Defensa y tener el derecho de consentimiento en el caso de operaciones en el exterior; dada su importancia, los Tratados deben proporcionar específicamente la posibilidad de establecer una Unión Europea de Defensa; además, aparte del Servicio Europeo de Acción Exterior, debería crearse una Dirección General de Defensa (DG Defensa) responsable de los aspectos internos de la política común de seguridad y defensa;
39. Subraya la necesidad de aumentar los recursos destinados a la política exterior y de seguridad común para que puedan compartirse de forma más equitativa los gastos de las operaciones militares llevadas a cabo en el marco de la política común de seguridad o de la Unión Europea de Defensa;
40. Propone la creación de una Oficina Europea de Inteligencia que preste apoyo a la PESC;

*Salvaguardia de los derechos fundamentales*

41. Reitera que la Comisión es la guardiana de los Tratados y de los valores de la Unión mencionados en el artículo 2 del TUE; constata, a la luz de las varias posibles vulneraciones de los valores de la Unión en diversos Estados miembros, que el procedimiento actual del artículo 7 del TUE es deficiente y farragoso;
42. Subraya que respetar y proteger los valores fundamentales de la Unión es la piedra angular de la Unión Europea en su calidad de comunidad basada en valores y que estos actúan como vínculo entre los Estados miembros;
43. Propone modificar el artículo 258 del TFUE a fin de permitir de manera explícita a la Comisión establecer «procedimientos de infracción sistemáticos» contra los Estados miembros que vulneren los valores fundamentales; entiende el «procedimiento de infracción sistemático» como un conjunto de procedimientos de infracción relacionados que indican una violación grave y prolongada del artículo 2 del TUE por parte de un Estado miembro;
44. Propone ampliar el derecho de las personas físicas y jurídicas afectadas directa e

individualmente por un procedimiento a presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia por supuestas violaciones de la Carta de los Derechos Fundamentales, ya sea por parte de instituciones europeas o de un Estado miembro, modificando los artículos 258 y 259 del TFUE;

45. Recomienda que se suprima el artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales y que la Carta pase a ser una Declaración de Derechos de la Unión;
46. Considera, además, que los ciudadanos deben estar provistos de más instrumentos de democracia participativa en el ámbito de la Unión; propone, por tanto, que se evalúe la introducción en los Tratados de una disposición relativa a la realización de un referéndum a escala de la Unión sobre asuntos relacionados con las acciones y políticas de la Unión;

*Más democracia, transparencia y rendición de cuentas*

47. Propone transformar la Comisión en la autoridad ejecutiva principal o en el Gobierno de la Unión con el fin de reforzar el «método de la Unión», aumentar la transparencia y mejorar la eficiencia y la eficacia de las medidas adoptadas a nivel de la Unión;
48. Reitera su llamamiento en favor de que se reduzca sustancialmente la dimensión de la nueva Comisión y se limiten sus vicepresidentes a dos: el ministro de Hacienda y el ministro de Asuntos Exteriores; recomienda que se aplique la misma reducción al Tribunal de Cuentas;
49. Acoge con satisfacción el éxito del nuevo procedimiento mediante el cual los partidos políticos europeos promueven sus principales candidatos a presidente del ejecutivo europeo, elegido por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo Europeo, pero considera que deben poder presentarse en las próximas elecciones como candidatos oficiales en todos los Estados miembros;
50. Insiste en que involucrar a los ciudadanos en el proceso político de su país de residencia ayuda a construir la democracia europea, y solicita que se amplíen los derechos electorales para los ciudadanos que residan en un Estado miembro del que no son originarios, tal y como se indica en el artículo 22 del TFUE, a todas las elecciones;
51. Respalda la Decisión del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2013, de establecer un sistema que permita, antes de cada nueva elección al Parlamento Europeo, reasignar los escaños entre los Estados miembros de manera objetiva, justa, duradera y transparente, respetando el principio de proporcionalidad decreciente, teniendo en cuenta cualquier variación del número de Estados miembros y las tendencias demográficas;
52. Recuerda las numerosas declaraciones en favor de una sede única para el Parlamento Europeo, dado el valor simbólico y el ahorro de recursos que comportaría esta opción;
53. Reitera su llamamiento a favor de una única sede para el Parlamento Europeo y su compromiso de iniciar un procedimiento ordinario de revisión de los Tratados conforme al artículo 48 del TUE con vistas a proponer los cambios del artículo 341 del TFUE y del Protocolo n.º 6 necesarios para permitir al Parlamento decidir la ubicación de su sede y su organización interna;
54. Propone que todas las formaciones del Consejo y el Consejo Europeo se transformen en un Consejo de Estados a través del cual la principal responsabilidad del Consejo



Europeo sería proporcionar orientación y coherencia a las demás formaciones;

55. Considera que el Consejo y sus configuraciones especializadas, como segunda cámara del legislativo de la Unión, deben sustituir, en aras de la especialización, la profesionalidad y la continuidad, la práctica de la Presidencia rotatoria de seis meses por un sistema permanente de presidentes elegidos en su seno; sugiere que las decisiones del Consejo deben ser adoptadas por una única instancia legislativa, mientras que las actuales formaciones legislativas especializadas del Consejo deben reconvertirse en órganos preparatorios, al modo de las comisiones parlamentarias;
56. Sugiere que los Estados miembros puedan determinar la composición de su representación nacional en las formaciones especializadas del Consejo, que podría constar de representantes de los parlamentos nacionales, de los gobiernos o una combinación de ambos;
57. Subraya que, tras la creación de la función de ministro de Hacienda de la Unión, el Eurogrupo debe considerarse una formación especializada formal del Consejo con funciones legislativas y de control;
58. Pide una mayor reducción de los procedimientos de votación en el Consejo, para ir sustituyendo la unanimidad en los ámbitos en los que todavía se aplica, como por ejemplo en la política exterior y de defensa, en asuntos fiscales y en la política social, por la mayoría cualificada, que los procedimientos legislativos especiales existentes se conviertan en procedimientos legislativos ordinarios, y que el procedimiento de consulta se sustituya en todos los casos por la codecisión entre el Parlamento y el Consejo;
59. Considera que, para reforzar la gobernanza de la zona del euro, deben respetarse los intereses de los Estados miembros que aún no forman parte del euro («preparticipantes»);
60. Reconoce el importante papel que desempeñan los parlamentos nacionales en el orden institucional actual de la Unión y, en particular, su papel en la transposición de la legislación de la Unión al Derecho nacional y la función que desempeñarían en los controles, tanto *ex ante* como *ex post*, de las decisiones legislativas y las decisiones políticas adoptadas por los miembros del Consejo, también en sus configuraciones especializadas; sugiere, por lo tanto, complementar y reforzar las competencias de los parlamentos nacionales mediante la introducción de un procedimiento de «tarjeta verde» mediante el cual estos podrían presentar propuestas legislativas al Consejo para su apreciación;
61. A la vez que respeta el papel de los parlamentos nacionales y el principio de subsidiariedad, reconoce las competencias exclusivas de la Unión en política comercial común; pide que se delimiten de manera clara las competencias de la Unión y los Estados miembros a este respecto; observa que esta delimitación tendría efectos positivos en el empleo y el crecimiento de la Unión y de sus socios comerciales;
62. Propone además que, en consonancia con la práctica común en una serie de Estados miembros, las dos cámaras legislativas de la Unión, el Consejo y, en particular, el Parlamento, como única institución directamente elegida por los ciudadanos, tengan el derecho de iniciativa legislativa, sin perjuicio de la prerrogativa legislativa básica de la Comisión;

63. Opina que, en virtud de los artículos 245 y 247 del TFUE, no solo el Consejo y la Comisión, sino también el Parlamento Europeo deben tener derecho a presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo si un miembro o un antiguo miembro de la Comisión Europea incumple sus obligaciones según los Tratados, sea culpable de una falta grave o ya no satisfaga las condiciones requeridas para la ejecución de sus deberes;
64. Insiste en que el derecho de investigación del Parlamento Europeo debe reforzarse y este debe recibir poderes específicos, reales y claramente delimitados, más ajustados a su envergadura política y sus competencias, incluido el derecho a citar a testigos, a disponer de acceso pleno a documentos, a llevar a cabo inspecciones in situ y a imponer sanciones en caso de incumplimiento;
65. Manifiesta su convicción de que el presupuesto de la Unión necesita contar con un sistema de recursos propios verdaderos que tenga la simplicidad, la equidad y la transparencia como principios rectores; apoya las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel sobre Recursos Propios por lo que respecta a la diversificación de los ingresos del presupuesto de la Unión, incluidos los nuevos recursos propios, con objeto de reducir el porcentaje de las contribuciones de la RNB al presupuesto de la Unión para que los Estados miembros abandonen el enfoque de «justa compensación» de los Estados miembros; insiste, en este contexto, en que se supriman gradualmente todas las formas de descuentos;
66. Propone, en este sentido, que los procedimientos de toma de decisiones, tanto sobre recursos propios como sobre el MFP, pasen de la unanimidad a la votación por mayoría cualificada, con lo que se introduciría una codecisión auténtica entre el Consejo y el Parlamento en todas las cuestiones presupuestarias; reitera asimismo su llamamiento a que el MFP coincida con los mandatos del Parlamento y del ejecutivo europeo, e insiste en que las finanzas de todas las agencias de la Unión deben formar parte integrante del presupuesto de la Unión;
67. Destaca la necesidad de aplicar el procedimiento legislativo ordinario en la adopción del Reglamento MFP, a fin de equiparlo con el procedimiento de toma de decisiones de casi todos los programas plurianuales de la Unión, incluidas sus respectivas dotaciones económicas, así como en el presupuesto de la Unión; cree que el procedimiento de aprobación priva al Parlamento del poder de decisión que ejerce respecto de la aprobación de los presupuestos anuales, mientras que la regla de unanimidad en el Consejo implica que el acuerdo representa el mínimo común denominador, al tener que evitarse el veto de un solo Estado miembro;
68. Observa que la lista de instituciones que figura en el artículo 13 del TUE difiere de la que figura en el artículo 2 del Reglamento Financiero; considera que el Reglamento Financiero ya refleja la práctica actual;
69. Considera que existen ciertos casos en los que la letra del TFUE difiere de la práctica y del espíritu del Tratado; opina que es necesario corregir estas incoherencias con arreglo a los principios de democracia y transparencia;
70. Recuerda que las instituciones, tal y como se definen en el artículo 2, letra b), del Reglamento Financiero, son competentes para ejecutar sus respectivas secciones del presupuesto de conformidad con el artículo 55 del Reglamento Financiero; señala que tal autonomía implica también una importante responsabilidad en cuanto a la utilización de los fondos asignados;

71. Señala que una supervisión eficaz de la ejecución del presupuesto de la Unión por parte de sus instituciones y organismos requiere una cooperación leal y más eficaz con el Parlamento y plena transparencia respecto a la utilización de los fondos, así como que todas las instituciones publiquen anualmente un documento sobre el seguimiento dado a las recomendaciones del Parlamento relativas a su gestión del presupuesto; lamenta que el Consejo no esté siguiendo este procedimiento y considera que esta situación, que perdura desde hace tiempo, es injustificable y perjudica la reputación de toda la Unión;
72. Toma nota de que el procedimiento consistente en aprobar la gestión de cada institución y organismo de la Unión por separado es una práctica ya establecida, desarrollada para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas democrática frente a los contribuyentes de la Unión, además de un medio para comprobar la pertinencia y la transparencia de la utilización de los fondos de la Unión; destaca que esta medida garantiza de manera efectiva que el Parlamento cumple con su derecho y su deber de supervisar todo el presupuesto de la Unión; recuerda la opinión expresada por la Comisión en enero de 2014 de que todas las instituciones sin excepción forman parte integral del proceso de seguimiento de las observaciones formuladas por el Parlamento durante el procedimiento de aprobación de la gestión y deben cooperar en todo momento para garantizar el correcto funcionamiento de dicho procedimiento;
73. Exige a las instituciones que faciliten directamente al Parlamento sus informes anuales de actividad y que proporcionen respuestas exhaustivas a las preguntas que este le formule durante el procedimiento de aprobación de la gestión, de manera que el Parlamento pueda adoptar una decisión fundada al respecto;
74. Considera que el TFUE ha de garantizar el derecho de control del Parlamento de la totalidad del presupuesto de la Unión y no solo de la parte gestionada por la Comisión; insta, por tanto, a que se actualice en consecuencia el capítulo 4 del título II – Disposiciones financieras, de manera que los derechos y las obligaciones previstos en dicho capítulo afecten a todas las instituciones y todos los organismos, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento Financiero;
75. Destaca que debe obligarse a todos los Estados miembros a presentar una declaración anual en la que den cuenta de su utilización de los fondos de la Unión;
76. Reconoce el papel crucial que desempeña el Tribunal de Cuentas a la hora de asegurar una utilización mejor y más inteligente del presupuesto de la Unión, detectar casos de fraude, corrupción y el uso ilícito de fondos de la Unión y ofrecer una opinión profesional sobre cómo gestionar mejor los fondos de la Unión; recuerda la importancia de la función del Tribunal en cuanto autoridad responsable de la fiscalización de las cuentas públicas europeas;
77. Considera que, a la vista del importante papel que desempeña el Tribunal de Cuentas en la fiscalización de la obtención y la utilización de fondos de la Unión, resulta fundamental que las instituciones tomen plenamente en cuenta sus recomendaciones;
78. Pone de relieve que la composición del Tribunal y el procedimiento de nombramiento de sus miembros se establecen en los artículos 285 y 286 del TFUE; considera que el Parlamento y el Consejo deben estar en pie de igualdad al nombrar a los miembros del Tribunal de Cuentas para garantizar la legitimidad democrática, la transparencia y la completa independencia de sus miembros; pide al Consejo que acepte plenamente las decisiones adoptadas por el Parlamento tras las audiencias de los candidatos designados

como miembros del Tribunal de Cuentas;

79. Lamenta que algunos procedimientos de nombramiento hayan dado lugar a conflictos entre el Parlamento y el Consejo en relación con los candidatos; subraya que, tal y como contempla el Tratado, es obligación del Parlamento evaluar a los candidatos; hace hincapié en que estos conflictos pueden deteriorar las buenas relaciones de trabajo del Tribunal con dichas instituciones y podrían tener consecuencias negativas graves para la credibilidad y, por tanto, para la eficacia del Tribunal; opina que el Consejo debería, en aras de una buena cooperación entre las instituciones de la Unión, aceptar las decisiones adoptadas por el Parlamento tras las audiencias correspondientes;
80. Pide que se introduzca una base jurídica con vistas a crear agencias de la Unión que puedan llevar a cabo funciones específicas de ejecución y aplicación conferidas por el Parlamento Europeo y el Consejo de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario;
81. Señala que, de conformidad con los Tratados, el Parlamento aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto; opina que, dado que todas las instituciones y los órganos de la Unión gestionan sus presupuestos de manera independiente, debe otorgarse al Parlamento la competencia explícita de aprobar la gestión de todas las instituciones y los órganos de la Unión, y que estos últimos deben estar obligados a cooperar plenamente con el Parlamento;
82. Considera, por último, que el actual procedimiento de ratificación de Tratados es demasiado rígido para adaptarse a un sistema de gobierno supranacional como la Unión; propone permitir que las modificaciones de los Tratados entren en vigor, si no mediante un referéndum de toda la Unión, sí después de ser ratificadas por una mayoría cualificada de cuatro quintas partes de los Estados miembros, tras haber obtenido la aprobación del Parlamento;
83. Pide que el TJE obtenga la jurisdicción plena sobre todas las políticas de la Unión relativas a cuestiones de naturaleza jurídica, como corresponde a un sistema democrático basado en el Estado de Derecho y la separación de poderes;

***Proceso constituyente***

84. Se compromete a desempeñar un papel preponderante en estas importantes evoluciones de índole constitucional, y está dispuesto a presentar propuestas propias de modificación de los Tratados a su debido tiempo;
85. Considera que el 60.º aniversario del Tratado de Roma sería un momento oportuno para iniciar una reflexión sobre el futuro de la Unión Europea y acordar una visión para las generaciones actuales y futuras de ciudadanos europeos que derive en una Convención con el fin de hacer que la Unión esté preparada para las próximas décadas;
  - o
  - o
  - o
86. Encarga a su Presidente que transmita la presente Resolución al Consejo Europeo, al Consejo, a la Comisión, al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Banco Central Europeo, al Tribunal de Cuentas, al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social Europeo, así como a los Parlamentos y los Gobiernos de los Estados miembros.

EL REFERÉNDUM BRITÁNICO: UN GRAVE PROBLEMA PARA EL REINO UNIDO Y PARA LA UNIÓN...

- Vistas las conclusiones del Consejo Europeo de los días 18 y 19 de febrero de 2016 relativas a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea, que ha quedado invalidado por la decisión del Reino Unido de salir de la Unión,
- Visto el resultado a favor de la salida de la Unión del referéndum sobre la pertenencia a la Unión celebrado en el Reino Unido,
- Visto el Eurobarómetro estándar n.º 84, de otoño de 2015, titulado «La opinión pública en la Unión Europea» y el Barómetro Especial del Parlamento Europeo, de junio de 2016, titulado «Europeos en 2016: percepciones y expectativas, la lucha contra el terrorismo y la radicalización»,
- Visto el Dictamen 2/13 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre el proyecto de acuerdo relativo a la adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales («Convenio Europeo de Derechos Humanos» – CEDH)<sup>1</sup>,
- Vista la Decisión del Consejo Europeo, de 28 de junio de 2013, por la que se fija la composición del Parlamento Europeo<sup>2</sup>,
- Vista su Resolución, de 12 de diciembre de 2013, sobre los problemas constitucionales de una gobernanza multinivel en la Unión Europea<sup>3</sup>,
- Vista su Resolución, de 15 de abril de 2014, sobre las negociaciones sobre el marco financiero plurianual 2014-2020: conclusiones que cabe extraer y reflexiones para el futuro<sup>4</sup>,
- Vistas sus Resoluciones, de 22 de noviembre de 2012, sobre las elecciones al Parlamento Europeo en 2014<sup>5</sup>, y de 4 de julio de 2013, sobre la mejora de las disposiciones prácticas para la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo de 2014<sup>6</sup>,
- Vista su Resolución, de 20 de noviembre de 2013, sobre la fijación de las sedes de las instituciones de la Unión Europea<sup>7</sup>,
- Vista su Resolución, de 28 de octubre de 2015, sobre la iniciativa ciudadana europea<sup>8</sup>,
- Vistas su Resolución, de 11 de noviembre de 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea<sup>9</sup>, y su propuesta de modificación del Acta relativa a la elección de

<sup>1</sup> Dictamen TJ 2/13 de 18 de diciembre de 2014  
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddc6f4fb39342341e19cc29e730e8809e2.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaxb0?text=&docid=160882&pageInd ex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=577913>.

<sup>2</sup> DO L 181 de 29.6.2013, p. 57.

<sup>3</sup> DO C 468 de 15.12.2016, p. 176.

<sup>4</sup> Textos Aprobados, P7\_TA(2014)0378.

<sup>5</sup> DO C 419 de 16.12.2015, p. 185.

<sup>6</sup> DO C 75 de 26.2.2016, p. 109.

<sup>7</sup> DO C 436 de 24.11.2016, p. 2.

<sup>8</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0382.

<sup>9</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0395.

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

3. Solicitud de retirada de la primera ministra Theresa May, de 29 de marzo de 2017



10 DOWNING STREET  
LONDON SW1A 2AA

THE PRIME MINISTER

29 March 2017

*Dear President Tusk*

On 23 June last year, the people of the United Kingdom voted to leave the European Union. As I have said before, that decision was no rejection of the values we share as fellow Europeans. Nor was it an attempt to do harm to the European Union or any of the remaining member states. On the contrary, the United Kingdom wants the European Union to succeed and prosper. Instead, the referendum was a vote to restore, as we see it, our national self-determination. We are leaving the European Union, but we are not leaving Europe – and we want to remain committed partners and allies to our friends across the continent.

Earlier this month, the United Kingdom Parliament confirmed the result of the referendum by voting with clear and convincing majorities in both of its Houses for the European Union (Notification of Withdrawal) Bill. The Bill was passed by Parliament on 13 March and it received Royal Assent from Her Majesty The Queen and became an Act of Parliament on 16 March.

Today, therefore, I am writing to give effect to the democratic decision of the people of the United Kingdom. I hereby notify the European Council in accordance with Article 50(2) of the Treaty on European Union of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Union. In addition, in accordance with the same Article 50(2) as applied by Article 106a of the Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, I hereby notify the European Council of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Atomic Energy Community. References in this letter to the European Union should therefore be taken to include a reference to the European Atomic Energy Community.

This letter sets out the approach of Her Majesty's Government to the discussions we will have about the United Kingdom's departure from the European Union and about the deep and special partnership we hope to enjoy – as your closest friend and neighbour – with the European Union once we leave. We believe that these objectives are in the interests not only of the United Kingdom but of the European Union and the wider world too.

It is in the best interests of both the United Kingdom and the European Union that we should use the forthcoming process to deliver these objectives in a fair and orderly manner, and with as little disruption as possible on each side. We want to make sure that Europe remains strong and prosperous and is capable of projecting its values, leading in the world, and defending itself from security threats. We want the United Kingdom, through a new deep and special partnership with a strong European Union, to play its full part in achieving these goals. We therefore believe it is necessary to agree the terms of our future partnership alongside those of our withdrawal from the European Union.

The Government wants to approach our discussions with ambition, giving citizens and businesses in the United Kingdom and the European Union – and indeed from third countries around the world – as much certainty as possible, as early as possible.

I would like to propose some principles that may help to shape our coming discussions, but before I do so, I should update you on the process we will be undertaking at home, in the United Kingdom.

#### The process in the United Kingdom

As I have announced already, the Government will bring forward legislation that will repeal the Act of Parliament – the European Communities Act 1972 – that gives effect to EU law in our country. This legislation will, wherever practical and appropriate, in effect convert the body of existing European Union law (the “acquis”) into UK law. This means there will be certainty for UK citizens and for anybody from the European Union who does business in the United Kingdom. The Government will consult on how we design and implement this legislation, and we will publish a White Paper tomorrow. We also intend to bring forward several other pieces of legislation that address specific issues relating to our departure from the European Union, also with a view to ensuring continuity and certainty, in particular for businesses. We will of course continue to fulfil our responsibilities as a member state while we remain a member of the European Union, and the legislation we propose will not come into effect until we leave.



From the start and throughout the discussions, we will negotiate as one United Kingdom, taking due account of the specific interests of every nation and region of the UK as we do so. When it comes to the return of powers back to the United Kingdom, we will consult fully on which powers should reside in Westminster and which should be devolved to Scotland, Wales and Northern Ireland. But it is the expectation of the Government that the outcome of this process will be a significant increase in the decision-making power of each devolved administration.

#### Negotiations between the United Kingdom and the European Union

The United Kingdom wants to agree with the European Union a deep and special partnership that takes in both economic and security cooperation. To achieve this, we believe it is necessary to agree the terms of our future partnership alongside those of our withdrawal from the EU.

If, however, we leave the European Union without an agreement the default position is that we would have to trade on World Trade Organisation terms. In security terms a failure to reach agreement would mean our cooperation in the fight against crime and terrorism would be weakened. In this kind of scenario, both the United Kingdom and the European Union would of course cope with the change, but it is not the outcome that either side should seek. We must therefore work hard to avoid that outcome.

It is for these reasons that we want to be able to agree a deep and special partnership, taking in both economic and security cooperation, but it is also because we want to play our part in making sure that Europe remains strong and prosperous and able to lead in the world, projecting its values and defending itself from security threats. And we want the United Kingdom to play its full part in realising that vision for our continent.

#### Proposed principles for our discussions

Looking ahead to the discussions which we will soon begin, I would like to suggest some principles that we might agree to help make sure that the process is as smooth and successful as possible.

- i. **We should engage with one another constructively and respectfully, in a spirit of sincere cooperation.** Since I became Prime Minister of the United Kingdom I have listened carefully to you, to my fellow EU Heads of Government and the Presidents of the European Commission and Parliament. That is why the United Kingdom does not seek membership of the single market: we understand and respect your position that the four freedoms of the single market are indivisible and there can be no “cherry picking”. We also understand that there will be consequences for the UK of leaving the EU: we know that we will lose influence over the rules that affect the European economy. We also know that UK companies will, as they trade within the EU, have to align with rules agreed by institutions of which we are no longer a part – just as UK companies do in other overseas markets.
- ii. **We should always put our citizens first.** There is obvious complexity in the discussions we are about to undertake, but we should remember that at the heart of our talks are the interests of all our citizens. There are, for example, many citizens of the remaining member states living in the United Kingdom, and UK citizens living elsewhere in the European Union, and we should aim to strike an early agreement about their rights.
- iii. **We should work towards securing a comprehensive agreement.** We want to agree a deep and special partnership between the UK and the EU, taking in both economic and security cooperation. We will need to discuss how we determine a fair settlement of the UK’s rights and obligations as a departing member state, in accordance with the law and in the spirit of the United Kingdom’s continuing partnership with the EU. But we believe it is necessary to agree the terms of our future partnership alongside those of our withdrawal from the EU.
- iv. **We should work together to minimise disruption and give as much certainty as possible.** Investors, businesses and citizens in both the UK and across the remaining 27 member states – and those from third countries around the world – want to be able to plan. In order to avoid any cliff-edge as we move from our current relationship to our future partnership, people and businesses in both the UK and the EU would benefit from implementation periods to adjust in a smooth and orderly way to new arrangements. It would help both sides to minimise unnecessary disruption if we agree this principle early in the process.


- v. **In particular, we must pay attention to the UK's unique relationship with the Republic of Ireland and the importance of the peace process in Northern Ireland.** The Republic of Ireland is the only EU member state with a land border with the United Kingdom. We want to avoid a return to a hard border between our two countries, to be able to maintain the Common Travel Area between us, and to make sure that the UK's withdrawal from the EU does not harm the Republic of Ireland. We also have an important responsibility to make sure that nothing is done to jeopardise the peace process in Northern Ireland, and to continue to uphold the Belfast Agreement.
- vi. **We should begin technical talks on detailed policy areas as soon as possible, but we should prioritise the biggest challenges.** Agreeing a high-level approach to the issues arising from our withdrawal will of course be an early priority. But we also propose a bold and ambitious Free Trade Agreement between the United Kingdom and the European Union. This should be of greater scope and ambition than any such agreement before it so that it covers sectors crucial to our linked economies such as financial services and network industries. This will require detailed technical talks, but as the UK is an existing EU member state, both sides have regulatory frameworks and standards that already match. We should therefore prioritise how we manage the evolution of our regulatory frameworks to maintain a fair and open trading environment, and how we resolve disputes. On the scope of the partnership between us – on both economic and security matters – my officials will put forward detailed proposals for deep, broad and dynamic cooperation.
- vii. **We should continue to work together to advance and protect our shared European values.** Perhaps now more than ever, the world needs the liberal, democratic values of Europe. We want to play our part to ensure that Europe remains strong and prosperous and able to lead in the world, projecting its values and defending itself from security threats.

The task before us

As I have said, the Government of the United Kingdom wants to agree a deep and special partnership between the UK and the EU, taking in both economic and security cooperation. At a time when the growth of global trade is slowing and there are signs that protectionist instincts are on the rise in many parts of the world, Europe has a responsibility to stand up for free trade in the interest of all our citizens. Likewise, Europe's security is more fragile today than at any time since the end of the Cold War. Weakening our cooperation for the prosperity and protection of our citizens would be a costly mistake. The United Kingdom's objectives for our future partnership remain those set out in my Lancaster House speech of 17 January and the subsequent White Paper published on 2 February.

We recognise that it will be a challenge to reach such a comprehensive agreement within the two-year period set out for withdrawal discussions in the Treaty. But we believe it is necessary to agree the terms of our future partnership alongside those of our withdrawal from the EU. We start from a unique position in these discussions – close regulatory alignment, trust in one another's institutions, and a spirit of cooperation stretching back decades. It is for these reasons, and because the future partnership between the UK and the EU is of such importance to both sides, that I am sure it can be agreed in the time period set out by the Treaty.

The task before us is momentous but it should not be beyond us. After all, the institutions and the leaders of the European Union have succeeded in bringing together a continent blighted by war into a union of peaceful nations, and supported the transition of dictatorships to democracy. Together, I know we are capable of reaching an agreement about the UK's rights and obligations as a departing member state, while establishing a deep and special partnership that contributes towards the prosperity, security and global power of our continent.

Yours sincerely  


His Excellency Mr Donald Tusk

FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

4. Borrador de orientaciones del Consejo Europeo de 31 de marzo de 2017



Brussels, 31 March 2017  
(OR. en)

XT 21001/17

LIMITE

BXT 5

**NOTE**

---

From: General Secretariat of the Council  
To: Delegations

---

Subject: European Council (Art. 50) (29 April 2017)  
- Draft guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU

---

*Delegations will find attached the draft European Council (Art. 50) guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU, prepared by the President of the European Council.*

o

o o

---

XT 21001/17

UKTF

**LIMITE**

1  
**EN**

On 29 March 2017, the European Council has received the notification by the United Kingdom of its intention to withdraw from the European Union and Euratom. This allows for the opening of negotiations as foreseen by the Treaty.

European integration has brought peace and prosperity to Europe and allowed for an unprecedented level and scope of cooperation on matters of common interest in a rapidly changing world. Therefore, the Union's overall objective in these negotiations will be to preserve its interests, those of its Member States, its citizens and its businesses.

The United Kingdom's decision to leave the Union creates significant uncertainties that have the potential to cause disruption, in particular in the UK but also in other Member States. Citizens who have built their lives on the basis of rights flowing from the British membership of the EU face the prospect of losing those rights. Businesses and other stakeholders will lose the predictability and certainty that come with EU law. With this in mind, we must proceed according to a phased approach giving priority to an orderly withdrawal.

In these negotiations the Union will act as one. It will be constructive throughout and will strive to find an agreement. This is in the best interest of both sides. The Union will work hard to achieve that outcome, but it will prepare itself to be able to handle the situation also if the negotiations were to fail.

These guidelines define the framework for negotiations under Article 50 TEU and set out the overall positions and principles that the Union will pursue throughout the negotiation. The European Council will remain permanently seized of the matter, and will update these guidelines in the course of the negotiations as necessary.

**I. CORE PRINCIPLES**

1. The European Council will continue to base itself on the principles set out in the statement of Heads of State or Government and of the Presidents of the European Council and the European Commission on 29 June 2016. It reiterates its wish to have the United Kingdom as a close partner in the future. It further reiterates that any agreement with the United Kingdom will have to be based on a balance of rights and obligations, and ensure a level-playing field. Preserving the integrity of the Single Market excludes participation based on a sector-by-sector approach. A non-member of the Union, that does not live up to the same obligations as a member, cannot have the same rights and enjoy the same benefits as a member. In this context, the European Council welcomes the recognition by the British Government that the four freedoms of the Single Market are indivisible and that there can be no "cherry picking".
2. Negotiations under Article 50 TEU will be conducted as a single package. In accordance with the principle that nothing is agreed until everything is agreed, individual items cannot be settled separately. The Union will approach the negotiations with unified positions, and will engage with the United Kingdom exclusively through the channels set out in these guidelines and in the negotiating directives. So as not to undercut the position of the Union, there will be no separate negotiations between individual Member States and the United Kingdom on matters pertaining to the withdrawal of the United Kingdom from the Union.

**II. A PHASED APPROACH TO NEGOTIATIONS**

3. On the date of withdrawal, the Treaties will cease to apply to the United Kingdom, to those of its overseas countries and territories currently associated to the Union, and to territories for whose external relations the United Kingdom is responsible. The main purpose of the negotiations will be to ensure the United Kingdom's orderly withdrawal so as to reduce uncertainty and, to the extent possible, minimise disruption caused by this abrupt change.



To that effect, the first phase of negotiations will aim to:

- settle the disentanglement of the United Kingdom from the Union and from all the rights and obligations the United Kingdom derives from commitments undertaken as Member State;
- provide as much clarity and legal certainty as possible to citizens, businesses, stakeholders and international partners on the immediate effects of the United Kingdom's withdrawal from the Union.

The European Council will monitor progress closely and determine when sufficient progress has been achieved to allow negotiations to proceed to the next phase.

4. While an agreement on a future relationship between the Union and the United Kingdom as such can only be concluded once the United Kingdom has become a third country, Article 50 TEU requires to take account of the framework for its future relationship with the Union in the arrangements for withdrawal. To this end, an overall understanding on the framework for the future relationship could be identified during a second phase of the negotiations under Article 50. The Union and its Member States stand ready to engage in preliminary and preparatory discussions to this end in the context of negotiations under Article 50 TEU, as soon as sufficient progress has been made in the first phase towards reaching a satisfactory agreement on the arrangements for an orderly withdrawal.
5. To the extent necessary and legally possible, the negotiations may also seek to determine transitional arrangements which are in the interest of the Union and, as appropriate, to provide for bridges towards the foreseeable framework for the future relationship. Any such transitional arrangements must be clearly defined, limited in time, and subject to effective enforcement mechanisms. Should a time-limited prolongation of Union *acquis* be considered, this would require existing Union regulatory, budgetary, supervisory and enforcement instruments and structures to apply.

6. The core principles set out above should apply equally to the negotiations on an orderly withdrawal, to any preliminary and preparatory discussions on the framework for a future relationship, and to any form of transitional arrangements.
7. The two year timeframe set out in Article 50 TEU ends on 29 March 2019.

**III. AGREEMENT ON ARRANGEMENTS FOR AN ORDERLY WITHDRAWAL**

8. The right for every EU citizen, and of his or her family members, to live, to work or to study in any EU Member State is a fundamental aspect of the European Union. Along with other rights provided under EU law, it has shaped the lives and choices of millions of people. Agreeing reciprocal guarantees to settle the status and situations at the date of withdrawal of EU and UK citizens, and their families, affected by the United Kingdom's withdrawal from the Union will be a matter of priority for the negotiations. Such guarantees must be enforceable and non-discriminatory.
9. Also, the United Kingdom leaving the Union will impact EU businesses trading with and operating in the United Kingdom and UK businesses trading with and operating in the Union. Similarly, it may affect those who have entered into contracts and business arrangements or take part in EU-funded programmes based on the assumption of continued British EU membership. Negotiations should seek to prevent a legal vacuum once the Treaties cease to apply to the United Kingdom and, to the extent possible, address uncertainties.
10. A single financial settlement should ensure that the Union and the United Kingdom both respect the obligations undertaken before the date of withdrawal. The settlement should cover all legal and budgetary commitments as well as liabilities, including contingent liabilities.

11. The Union has consistently supported the goal of peace and reconciliation enshrined in the Good Friday Agreement, and continuing to support and protect the achievements, benefits and commitments of the Peace Process will remain of paramount importance. In view of the unique circumstances on the island of Ireland, flexible and imaginative solutions will be required, including with the aim of avoiding a hard border, while respecting the integrity of the Union legal order. In this context, the Union should also recognise existing bilateral agreements and arrangements between the United Kingdom and Ireland which are compatible with EU law.
12. The Union should agree with the United Kingdom on arrangements as regards the Sovereign Base Areas of the United Kingdom in Cyprus and recognise in that respect bilateral agreements and arrangements between the Republic of Cyprus and the United Kingdom which are compatible with EU law, in particular as regards the situation of those EU citizens resident or working in the Sovereign Base Areas.
13. Following the withdrawal, the Union with 27 Member States will continue to have the rights and obligations of the Union with 28 Member States in relation to international agreements. The United Kingdom will no longer be covered by agreements concluded by the Union or by Member States acting on its behalf or by both acting jointly. The European Council expects the United Kingdom to honour its share of international commitments contracted in the context of its EU membership. In such instances, a constructive dialogue with the United Kingdom on a possible common approach towards third country partners and international organisations concerned should be engaged.
14. While the future location of the seats of EU agencies and facilities located in the United Kingdom is a matter for the 27 Member States, arrangements should be found to facilitate their transfer.

15. Arrangements ensuring legal certainty and equal treatment should be found for all court procedures pending before the Court of Justice of the European Union upon the date of withdrawal that involve the United Kingdom or natural or legal persons in the United Kingdom. The Court of Justice of the European Union should remain competent to adjudicate in these procedures. Similarly, arrangements should be found for administrative procedures pending before the European Commission and Union agencies upon the date of the withdrawal that involve the United Kingdom or natural or legal persons in the United Kingdom. In addition, arrangements should be foreseen for the possibility of administrative or court proceedings to be initiated post-exit for facts that have occurred before the withdrawal date.
16. The withdrawal agreement should include appropriate dispute settlement mechanisms regarding the application and interpretation of the withdrawal agreement, as well as duly circumscribed institutional arrangements allowing for the adoption of measures necessary to deal with situations not foreseen in the withdrawal agreement. This should be done bearing in mind the Union's interest to effectively protect its autonomy and its legal order, including the role of the Court of Justice of the European Union.

**IV. PRELIMINARY AND PREPARATORY DISCUSSIONS ON A FRAMEWORK FOR THE UNION - UNITED KINGDOM FUTURE RELATIONSHIP**

17. The European Council welcomes and shares the United Kingdom's desire to establish a close partnership between the Union and the United Kingdom after its departure. While a relationship between the Union and a non Member State cannot offer the same benefits as Union membership, strong and constructive ties will remain in both sides' interest and should encompass more than just trade.

18. The British government has indicated that it will not seek to remain in the single market, but would like to pursue an ambitious free trade agreement with the European Union. Based on the Union's interests, the European Council stands ready to initiate work towards such an agreement, to be finalised and concluded once the United Kingdom is no longer a Member State.
19. Any free trade agreement should be balanced, ambitious and wide-ranging. It cannot, however, amount to participation in the Single Market or parts thereof, as this would undermine its integrity and proper functioning. It must ensure a level playing field in terms of competition and state aid, and must encompass safeguards against unfair competitive advantages through, inter alia, fiscal, social and environmental dumping.
20. Beyond trade, the EU stands ready to consider establishing a partnership in other areas, in particular the fight against terrorism and international crime as well as security and defence.
21. The future partnership must include appropriate enforcement and dispute settlement mechanisms that do not affect the Union's autonomy, in particular its decision-making procedures.
22. After the United Kingdom leaves the Union, no agreement between the EU and the United Kingdom may apply to the territory of Gibraltar without the agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom.

**V. PRINCIPLE OF SINCERE COOPERATION**

23. Until it leaves the Union, the United Kingdom remains a full Member of the European Union, subject to all rights and obligations set out in the Treaties and under EU law, including the principle of sincere cooperation.
24. The European Council recognises the need, in the international context, to take into account the specificities of the United Kingdom as a withdrawing Member State, provided it remains loyal to the Union's interests while still a Member. Similarly the Union expects the United Kingdom to recognise the need of the 27 Member States to meet and discuss matters related to the situation after the withdrawal of the United Kingdom.
25. While the United Kingdom is still a member, all ongoing EU business must continue to proceed as smoothly as possible at 28. The European Council remains committed to drive forward with ambition the priorities the Union has set itself. Negotiations with the United Kingdom will be kept separate from ongoing Union business, and shall not interfere with its progress.

**VI. PROCEDURAL ARRANGEMENTS FOR NEGOTIATIONS UNDER ARTICLE 50**

26. The European Council endorses the arrangements set out in the statement of 27 Heads of State or Government on 15 December 2016.

5. 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

Parlamento Europeo

2014-2019



Documento de sesión

B8-0237/2017 }  
B8-0241/2017 } RC1/REV

10.4.2017

## PROPUESTA DE RESOLUCIÓN COMÚN

presentada de conformidad con el artículo 123, apartados 2 y 4, del Reglamento

para sustituir a las propuestas de Resolución presentadas por los siguientes grupos:

PPE, S&D, ALDE, Verts/ALE (B8-0237/2017)  
GUE/NGL (B8-0241/2017)

sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea (2017/2593(RSP))

**Guy Verhofstadt**

Coordinador y presidente del Grupo ALDE

**Manfred Weber**

Presidente del Grupo PPE

**Gianni Pittella**

Presidente del Grupo S&D

**Philippe Lamberts, Ska Keller**

Copresidentes del Grupo Verts/ALE

**Gabriele Zimmer**

Presidenta del Grupo GUE/NGL

**Danuta Maria Hübner**

Presidenta de la Comisión de Asuntos Constitucionales

RC1123207ES.docx

PE598.577v01-00 }  
PE598.582v01-00 } RC1

ES

*Unida en la diversidad*

ES



**Resolución del Parlamento Europeo sobre las negociaciones con el Reino Unido a raíz de la notificación por la que declara su intención de retirarse de la Unión Europea (2017/2593(RSP))**

*El Parlamento Europeo,*

- Visto el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea,
  - Vistos el artículo 3, apartado 5, el artículo 4, apartado 3, y el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea,
  - Vistos los artículos 217 y 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea,
  - Vista la notificación remitida por la primera ministra del Reino Unido al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017 de conformidad con el artículo 50, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea,
  - Vista su Resolución, de 28 de junio de 2016, sobre la decisión de salir de la Unión como consecuencia del referéndum en el Reino Unido<sup>1</sup>,
  - Vistas sus Resoluciones, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea<sup>2</sup>; sobre mejora del funcionamiento de la construcción de la Unión Europea aprovechando el potencial del Tratado de Lisboa<sup>3</sup>, y sobre la capacidad presupuestaria de la zona del euro<sup>4</sup>,
  - Visto el artículo 123, apartados 2 y 4, de su Reglamento,
- A. Considerando que con la notificación del Gobierno del Reino Unido al Consejo Europeo comienza el proceso por el que el Reino Unido dejará de ser Estado miembro de la Unión Europea, y los Tratados dejarán de serle aplicables;
- B. Considerando que este será un acontecimiento sin precedentes y desafortunado, ya que nunca un Estado miembro se había retirado antes de la Unión Europea; y que la retirada debe realizarse de forma ordenada, de modo que no afecte negativamente a la Unión Europea, ni a sus ciudadanos ni al proceso de integración europea;
- C. Considerando que el Parlamento Europeo representa a todos los ciudadanos de la Unión Europea y protegerá los intereses de estos durante todo el procedimiento de retirada del Reino Unido;
- D. Considerando que, si bien todo Estado miembro tiene el derecho soberano a retirarse de la Unión Europea, todos los Estados miembros que seguirán perteneciendo a ella tienen el deber de actuar con unidad en defensa de los intereses y la integridad de la Unión Europea; que, por consiguiente, las negociaciones se celebrarán entre el Reino Unido, por un parte, y la Comisión, en nombre de la Unión Europea y sus 27 Estados miembros restantes («UE-27»), por otra;

<sup>1</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2016)0294.

<sup>2</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0048.

<sup>3</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0049.

<sup>4</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2017)0050.  
RC\1123207ES.docx

EL REFERÉNDUM BRITÁNICO: UN GRAVE PROBLEMA PARA EL REINO UNIDO Y PARA LA UNIÓN...

- E. Considerando que las negociaciones para la retirada del Reino Unido de la Unión Europea comenzarán una vez que el Consejo Europeo adopte las orientaciones para esas negociaciones; y que la presente Resolución constituye la posición del Parlamento ante dichas orientaciones y también servirá de base para la valoración que el Parlamento Europeo haga del proceso de negociación y de todo acuerdo que alcancen la Unión Europea y el Reino Unido;
- F. Considerando que el Reino Unido, hasta el momento en que abandone la Unión Europea, debe disfrutar de todos los derechos y cumplir todas las obligaciones que se derivan de los Tratados, incluido el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea;
- G. Considerando que el Reino Unido ha manifestado en la notificación de 29 de marzo de 2017 su intención de sustraerse a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;
- H. Considerando que el Gobierno del Reino Unido ha indicado en esa misma notificación que su futura relación con la Unión Europea no incluirá la pertenencia al mercado interior ni a la unión aduanera;
- I. Considerando, no obstante, que el mantenimiento de la pertenencia del Reino Unido al mercado interior, al Espacio Económico Europeo y/o a la unión aduanera hubiera sido la solución óptima tanto para el Reino Unido como para la UE-27; y que ello no es posible mientras el Gobierno del Reino Unido mantenga sus objeciones a las cuatro libertades y a la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se niegue a aportar una contribución general al presupuesto de la Unión y desee aplicar su propia política comercial;
- J. Considerando que, tras el resultado del referéndum sobre la salida de la Unión Europea, la Decisión «relativa a un nuevo régimen para el Reino Unido en la Unión Europea», aneja a las Conclusiones del Consejo Europeo de 18 y 19 de febrero de 2016, es, en cualquier caso, nula en todas sus disposiciones;
- K. Considerando que las negociaciones deben celebrarse con los objetivos de garantizar la estabilidad jurídica y minimizar las perturbaciones, así como de ofrecer una visión nítida del futuro a los ciudadanos y a las personas jurídicas;
- L. Considerando que la revocación de la notificación ha de estar sujeta a las condiciones que establezcan todos los Estados de la UE-27, de modo que no pueda ser empleada como argucia procedimental ni ser usada indebidamente en un intento de mejorar las actuales condiciones de pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea;
- M. Considerando que, de no llegarse a un acuerdo de retirada, el Reino Unido saldría automáticamente de la Unión Europea el 30 de marzo de 2019, y que esta salida se produciría de modo desordenado;
- N. Considerando que un gran número de ciudadanos del Reino Unido, incluida la mayoría de Irlanda del Norte y Escocia, votaron a favor de la permanencia en la Unión Europea;
- O. Considerando que el Parlamento Europeo siente una preocupación especial por las consecuencias que la retirada del Reino Unido de la Unión Europea tendrá en Irlanda del Norte y en sus futuras relaciones con Irlanda; y que, a este respecto, es esencial

RC\1123207ES.docx

PE598.577v01-00 }  
PE598.582v01-00 } RC1

**ES**

salvaguardar la paz y, por tanto, mantener el Acuerdo del Viernes Santo en todas su partes (logrado con la participación activa de la Unión), como destacó el Parlamento Europeo en su Resolución, de 13 de noviembre de 2014, sobre el proceso de paz en Irlanda del Norte<sup>1</sup>;

- P. Considerando que la retirada del Reino Unido debe obligar a los Estados de la UE-27 y a las instituciones de la Unión a encarar mejor los desafíos presentes y a reflexionar sobre su futuro y los esfuerzos que deberán realizarse para que el proyecto europeo sea más eficaz, más democrático y más cercano a sus ciudadanos; recordando la Hoja de Ruta de Bratislava; las Resoluciones del Parlamento sobre el tema; el Libro Blanco de la Comisión, de 1 de marzo de 2017, sobre el futuro de Europa; la Declaración de Roma, de 25 de marzo de 2017, y las propuestas del Grupo de Alto Nivel «Recursos Propios», de 17 de enero de 2017, que son documentos que pueden servir de base para esa reflexión;
1. Toma nota de la notificación del Gobierno del Reino Unido al Consejo Europeo por la que se formaliza la decisión del Reino Unido de retirarse de la Unión Europea;
  2. Pide que las negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido, según lo previsto en el artículo 50, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, comiencen a la mayor brevedad;
  3. Reitera la importancia de que el acuerdo de retirada y cualquier posible acuerdo transitorio entren en vigor con la suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo de mayo de 2019;
  4. Recuerda que el acuerdo de retirada solo podrá celebrarse con la aprobación del Parlamento, al igual que cualquier posible acuerdo futuro sobre las relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido y los posibles acuerdos transitorios;

*Principios generales para las negociaciones*

5. Confía en que, para garantizar una salida ordenada del Reino Unido de la Unión Europea, las negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido se celebren de buena fe y con total transparencia; recuerda que el Reino Unido seguirá disfrutando de sus derechos como Estado miembro de la Unión Europea hasta que entre en vigor el acuerdo de retirada y que, por tanto, seguirá estando vinculado por los deberes y compromisos que se derivan de su condición de Estado miembro;
6. Recuerda, a este respecto, que sería contrario al Derecho de la Unión que el Reino Unido entablara, antes de su retirada, negociaciones sobre posibles acuerdos comerciales con terceros países; destaca que tal proceder quebrantaría el principio de cooperación leal establecido en el artículo 4, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea y debería acarrear consecuencias como la exclusión del Reino Unido de los procedimientos de negociaciones comerciales previstos en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; destaca que lo mismo debe ocurrir en otros ámbitos de actuación si el Reino Unido continuara influyendo en la legislación, las acciones, las estrategias o las políticas comunes de la Unión con el fin de favorecer sus propios intereses de Estado miembro saliente, en vez de los intereses de la Unión Europea y de los Estados de la UE-27;
7. Advierte de que también sería contrario a los Tratados todo acuerdo bilateral que se

<sup>1</sup> DO C 285 de 5.8.2016, p. 9.  
RC\1123207ES.docx

celebre, en ámbitos que sean competencia de la Unión Europea, entre el Reino Unido y uno o varios de los Estados miembros que permanezcan en la Unión, si no recibe la aprobación de la UE-27, que se refiera a materias incluidas en el ámbito de aplicación del acuerdo de retirada o condicione la futura relación de la Unión Europea con el Reino Unido; advierte, además, de que así ocurriría, en particular, en el caso de cualquier acuerdo bilateral o práctica normativa o de supervisión que se refiriera, por ejemplo, a privilegios de las instituciones financieras establecidas en el Reino Unido para acceder al mercado interior en detrimento del marco normativo de la Unión o al estatus de los ciudadanos de la UE-27 en el Reino Unido, o viceversa;

8. Considera que el mandato y las orientaciones de negociación aplicables durante todo el proceso de negociación deben reflejar fielmente las posiciones e intereses de los ciudadanos de la UE-27, incluidos los de Irlanda, ya que este Estado miembro se verá especialmente afectado por la retirada del Reino Unido de la Unión Europea;
9. Confía en que, en este contexto, la Unión Europea y el Reino Unido establezcan una relación futura justa, tan estrecha como sea posible y equilibrada en términos de derechos y obligaciones; lamenta la decisión del Gobierno del Reino Unido de no participar en el mercado interior, el Espacio Económico Europeo ni en la unión aduanera; considera que un Estado que se retira de la Unión Europea no puede beneficiarse de las mismas ventajas de las que disfruta un Estado miembro y anuncia, por consiguiente, que no dará su aprobación a ningún acuerdo que contradiga este principio;
10. Reafirma que la pertenencia al mercado interior y a la unión aduanera implica la aceptación de las cuatro libertades, la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la aportación de contribuciones al presupuesto general y la adhesión a la política comercial común de la Unión Europea;
11. Hace hincapié en que el Reino Unido debe cumplir todas sus obligaciones jurídicas, financieras y presupuestarias, incluidos los compromisos asumidos en el marco financiero plurianual vigente, que venzan en la fecha de su retirada o en una fecha posterior;
12. Toma nota de las disposiciones propuestas para la organización de las negociaciones que se recogen en la Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno de 27 Estados miembros, así como los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea, de 15 de diciembre de 2016; acoge con satisfacción la designación de la Comisión como negociadora en nombre de la Unión Europea y el nombramiento por la Comisión de Michel Barnier como negociador principal; hace hincapié en que la implicación plena del Parlamento Europeo es una condición previa necesaria para que dé su aprobación a cualquier acuerdo al que lleguen la Unión Europea y el Reino Unido;

#### *Secuencia de las negociaciones*

13. Subraya que, de conformidad con el artículo 50, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, las negociaciones establecerán la forma de la retirada del Reino Unido, teniendo en cuenta, al mismo tiempo, el marco de la futura relación del Reino Unido con la Unión Europea;
14. Expresa su acuerdo con que, en el caso de lograrse avances sustanciales sobre el acuerdo de retirada, se puedan entablar conversaciones sobre posibles disposiciones transitorias basadas en el marco previsto para la relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea;

RC\1123207ES.docx

PE598.577v01-00 }  
PE598.582v01-00 } RC1

**ES**

15. Señala que un acuerdo sobre la futura relación entre la Unión Europea y el Reino Unido en cuanto tercer país solo podrá celebrarse tras la retirada del Reino Unido de la Unión;

*Acuerdo de retirada*

16. Afirma que el acuerdo de retirada debe ser conforme con los Tratados y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que, en caso contrario, no contará con la aprobación del Parlamento Europeo;
17. Considera que el acuerdo de retirada debe abordar los elementos siguientes:
- el estatuto jurídico de los ciudadanos de la UE-27 que residan o hayan residido en el Reino Unido y de los ciudadanos del Reino Unido que residan o hayan residido en otros Estados miembros, así como otras disposiciones relativas a sus derechos;
  - el saldo de las obligaciones financieras entre el Reino Unido y la Unión Europea;
  - la frontera exterior de la Unión Europea;
  - la clarificación del estatuto de los compromisos internacionales asumidos por el Reino Unido en su calidad de Estado miembro de la Unión Europea, toda vez que la Unión Europea de 27 Estados miembros será la sucesora legal de la Unión Europea de 28 Estados miembros;
  - la seguridad jurídica de las personas jurídicas, incluidas las empresas;
  - la designación del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como autoridad competente para la interpretación y aplicación del acuerdo de retirada;
18. Pide que se brinde un trato justo a los ciudadanos de la UE-27 que residan o hayan residido en el Reino Unido y a los ciudadanos del Reino Unido que residan o hayan residido en la UE-27 y considera que en las negociaciones se debe conferir la máxima prioridad a sus derechos e intereses respectivos; exige, por tanto, que el estatuto y los derechos de los ciudadanos de la UE-27 que residan en el Reino Unido y los de los ciudadanos del Reino Unido que residan en la UE-27 estén sujetos a los principios de reciprocidad, equidad, simetría y no discriminación, y pide, por otra parte, que se proteja la integridad del Derecho de la Unión, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales, y su marco de aplicación; hace hincapié en que cualquier degradación de los derechos vinculados a la libertad de circulación, incluida la discriminación entre ciudadanos de la Unión Europea en cuanto al acceso al disfrute del derecho de residencia, antes de la fecha de retirada del Reino Unido de la Unión Europea, sería contraria al Derecho de la Unión;
19. Pone de relieve que debe llegarse a un único acuerdo económico con el Reino Unido sobre la base de las cuentas anuales de la Unión Europea auditadas por el Tribunal de Cuentas Europeo, acuerdo en el que se incluya la totalidad de sus responsabilidades legales derivadas de los compromisos pendientes de liquidación, así como la toma en consideración de las partidas fuera de balance, los pasivos contingentes y otros gastos financieros que resulten directamente de la retirada del Reino Unido;
20. Reconoce que en el acuerdo de retirada deben abordarse la posición única y las circunstancias especiales que afectan a la isla de Irlanda deben abordarse; insta a que se recurra a todos los medios y medidas compatibles con el Derecho de la Unión y el Acuerdo del Viernes Santo de 1998 para mitigar las consecuencias de la retirada del Reino Unido en la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte; insiste, en este contexto, en la

RCM123207ES.docx

PE598.577v01-00 }  
PE598.582v01-00 } RC1

**ES**

necesidad absoluta de garantizar la continuidad y la estabilidad del proceso de paz en Irlanda del Norte y de hacer todo lo posible por no crear obstáculos al cruce de la frontera;

***Relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido***

21. Toma nota de la notificación de 29 de marzo de 2017 y del Libro Blanco del Gobierno del Reino Unido de 2 de febrero de 2017 titulado «La salida del Reino Unido y la nueva asociación con la Unión Europea»;
22. Considera que la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido debe ser equilibrada y de carácter global y que debe servir los intereses de los ciudadanos de ambas partes, por lo que será necesario un plazo suficiente para su negociación; pone de relieve que debe cubrir ámbitos de interés común y, al mismo tiempo, respetar la integridad del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, así como los principios y valores fundamentales de la Unión, incluida la integridad del mercado interior y la capacidad decisoria y la autonomía de la Unión Europea; señala que el artículo 8 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 217 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que prevé el establecimiento de «una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares», podrían servir de marco apropiado para esa relación futura;
23. Indica que, independientemente del resultado de las negociaciones sobre la relación futura entre la Unión Europea y el Reino Unido, estas no pueden comportar ningún tipo de compromiso entre la seguridad interna y externa, incluida la cooperación en materia de defensa, por una parte, y la futura relación económica, por otra;
24. Hace hincapié en que todo acuerdo futuro entre la Unión Europea y el Reino Unido debe estar subordinado a la condición de que el Reino Unido siga respetando las normas establecidas mediante obligaciones internacionales, también en materia de derechos humanos, y las políticas de la Unión, en particular en los ámbitos del medio ambiente, el cambio climático, la lucha contra la evasión y elusión fiscal, la competencia leal, el comercio y los derechos sociales, en especial las salvaguardias contra el dumping social;
25. Se opone a cualquier acuerdo futuro entre la Unión Europea y el Reino Unido que contenga disposiciones parciales o sectoriales, en particular con respecto a los servicios financieros, que faciliten a las empresas con sede en el Reino Unido un acceso preferente al mercado interior y/o la unión aduanera; subraya que al Reino Unido se le aplicará, tras su retirada, el régimen previsto en la legislación de la Unión para los terceros países;
26. Señala que, si el Reino Unido solicita participar en algún programa de la Unión Europea, deberá hacerlo en calidad de tercer país, lo que implica contribuciones presupuestarias apropiadas y un control por la jurisdicción existente; acogería con satisfacción, en este contexto, que el Reino Unido continuase participando en una serie de programas, como Erasmus;
27. Toma nota de que numerosos ciudadanos del Reino Unido han expresado su enérgica oposición a la pérdida de los derechos de que disfrutaban en la actualidad de conformidad con el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; propone que la UE-27 examine el modo de mitigar las consecuencias de dicha pérdida dentro de los límites del Derecho primario de la Unión, respetando plenamente los principios de reciprocidad, equidad, simetría y no discriminación;

***Disposiciones transitorias***

28. Considera que la Unión Europea y el Reino Unido solo podrán acordar disposiciones transitorias que garanticen la seguridad y la continuidad jurídicas si contemplan un equilibrio justo entre derechos y obligaciones para las dos partes y mantienen la integridad del ordenamiento jurídico de la Unión Europea, y si el Tribunal de Justicia de la Unión Europea sigue siendo competente para resolver los posibles litigios; cree, por otra parte, que estas disposiciones también deben estar estrictamente limitadas en el tiempo (un período no superior a tres años) y en su alcance, ya que no pueden ser bajo ningún concepto un sustituto de la pertenencia a la Unión Europea;

***Cuestiones relevantes para los Estados de la UE-27 y las instituciones de la Unión***

29. Pide que se llegue a un acuerdo en el plazo más breve posible con respecto a la reubicación de la Autoridad Bancaria Europea y de la Agencia Europea de Medicamentos y que el proceso de reubicación comience tan pronto como sea posible;
30. Señala que pudiera ser necesaria una revisión y ajuste del Derecho de la Unión para tener en cuenta la retirada del Reino Unido;
31. Considera que no es necesaria una revisión que cubra los dos últimos años del marco financiero plurianual vigente, y que el impacto de la retirada del Reino Unido debe abordarse en el marco del procedimiento presupuestario anual; hace hincapié en que las instituciones de la Unión y los Estados de la UE-27 deben comenzar a trabajar inmediatamente en un nuevo marco financiero plurianual, incluida la cuestión de los recursos propios;
32. Se compromete a finalizar a tiempo los procedimientos legislativos relativos a la composición del Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 14, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea y el procedimiento electoral sobre la base de su propuesta presentada de conformidad con el artículo 223 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y aneja a su Resolución, de 11 de noviembre 2015, sobre la reforma de la ley electoral de la Unión Europea<sup>1</sup>; considera asimismo, teniendo en cuenta el considerando P de la presente Resolución, que, durante las negociaciones sobre la retirada y el establecimiento de una nueva relación con el Reino Unido, los 27 Estados miembros restantes de la Unión Europea, junto con sus instituciones, deben reforzar la Unión existente sobre la base de un amplio debate público e iniciar una reflexión interinstitucional en profundidad sobre su futuro;

***Disposiciones finales***

33. Se reserva el derecho a clarificar su posición en relación con las negociaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido, y, si procede, a aprobar otras resoluciones, también sobre cuestiones específicas o sectoriales, en función del avance de dichas negociaciones;
34. Confía en que el Consejo Europeo tenga en cuenta la presente Resolución al adoptar las orientaciones que definan el marco de negociación y establezcan las posiciones y principios generales que defenderá la Unión Europea;
35. Manifiesta su determinación a basar su posición final sobre el acuerdo o acuerdos en una

<sup>1</sup> Textos Aprobados, P8\_TA(2015)0395.  
RC\1123207ES.docx

PE598.577v01-00 }  
PE598.582v01-00 } RC1



evaluación realizada de conformidad con el contenido de la presente Resolución y de todas las posibles resoluciones futuras del Parlamento Europeo;

◦

◦ ◦

36. Encarga a su presidente que transmita la presente Resolución al Consejo Europeo, al Consejo de la Unión Europea, a la Comisión Europea, al Banco Central Europeo, a los Parlamentos nacionales y al Gobierno del Reino Unido.