



Grado en: DERECHO  
Facultad de Derecho  
Universidad de La Laguna  
Curso / 2018 - 2019  
Convocatoria: Julio

DERECHOS DE LOS CIUDADANOS EUROPEOS Y NACIONALES BRITÁNICOS TRAS LA  
RETIRADA DE REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA

British and European citizens' rights after the United Kingdom exit  
procedure of the European Union

Realizado por el alumno D. Jesús Gutiérrez Sierra

Tutorizado por la Profesora D<sup>a</sup>. Ruth Martín Quintero

Departamento: Derecho Público y Privado Especial y Derecho de la  
Empresa

Área de conocimiento: Derecho Internacional Público y Relaciones  
Internacionales



## ABSTRACT

The topic of this research is the situation of the European and British citizens' rights as a consequence of the United Kingdom exit procedure of the European Union. The first part is the regulation of the free right of movement for workers, extended to the majority of citizens of any Member State according to the Court of Justice of the European Union. Secondly, it will be briefly treated the evolution of this exit procedure and the possible situations that could conclude it in relation of the citizens' rights. Finally, as one of those possible scenarios, it is going to be analysed the withdrawal agreement between the European Union and the United Kingdom.

## RESUMEN

El objeto de estudio del presente trabajo se corresponde con la situación de los derechos de los ciudadanos europeos en el Reino Unido, así como de los nacionales británicos en la Unión Europea, como consecuencia de la posible retirada de Reino Unido de la Unión. Se comenzará analizando el derecho a la libre circulación de trabajadores, ampliado prácticamente a cualquier nacional de un Estado miembro bajo ciertos requisitos. A continuación, se proseguirá con una aproximación al desarrollo del proceso de retirada de Reino Unido de la Unión y se tratarán los escenarios en los que pueden encontrarse los derechos de los ciudadanos en las potenciales conclusiones del proceso, tanto si hay acuerdo como si no, o si bien Reino Unido decide revocar su decisión. Finalmente, se abordará con mayor amplitud el Acuerdo de Retirada entre Reino Unido y la Unión Europea pendiente de aprobación por aquél, en lo que a los derechos de los ciudadanos europeos residentes en Reino Unido y nacionales británicos residentes en la Unión se refiere.

# ÍNDICE

---

<b>I.</b>	INTRODUCCIÓN .....	4
<b>II.</b>	LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES .....	5
	2.1. <i>Definición y ámbito de aplicación</i> .....	5
	2.2. <i>Regulación</i> .....	7
	2.3. <i>Ampliación del alcance de la libre circulación de trabajadores</i> .....	9
<b>III.</b>	EL DERECHO DE RETIRADA DE CUALQUIER ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN.....	10
	3.1. <i>Desarrollo normativo y procedimiento</i> .....	11
	3.2. <i>La revocación de la decisión de retirada de la Unión: en particular, análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i> .....	12
<b>IV.</b>	EL PROCESO DE RETIRADA DE REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	14
	4.1. <i>Antecedentes históricos del Brexit</i> .....	15
	4.2. <i>El proceso de retirada</i> .....	18
	4.3. <i>Posibles escenarios a la conclusión del Brexit</i> .....	22
	4.3.1. <i>Brexit con acuerdo</i> .....	22
	4.3.2. <i>Brexit sin acuerdo</i> .....	22
	4.3.2.1. <i>Derechos de los ciudadanos europeos en el Reino Unido</i> .....	23
	4.3.2.2. <i>Derechos de los nacionales británicos en la Unión Europea</i> .....	26
	4.3.3. <i>Revocación de la decisión de retirada</i> .....	28
<b>V.</b>	EL ACUERDO DE RETIRADA DE REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	28
	5.1. <i>Disposiciones comunes</i> .....	29

5.1.	<i>Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y nacionales del Reino Unido</i> .....	31
5.1.1.	Ámbito de aplicación personal.....	32
5.1.2.	Derechos de los ciudadanos: en particular, la situación de los trabajadores.....	35
5.1.1.1.	Derechos y obligaciones de proyección general.....	35
5.1.1.2.	Derechos y obligaciones de proyección especial para la condición de trabajador .....	38
5.2.3.	Cualificaciones profesionales .....	41
5.2.4.	Coordinación de los sistemas de Seguridad Social .....	41
5.2.5.	Otras disposiciones.....	44
<b>VI.</b>	<b>CONCLUSIONES</b> .....	45
<b>VII.</b>	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	47

## I. INTRODUCCIÓN

---

A través del presente trabajo se abordará la situación de los derechos de los ciudadanos europeos y nacionales británicos a raíz de la posible retirada de Reino Unido de la Unión Europea. En este sentido, debe señalarse que la libre circulación y residencia originariamente estaba atribuida a los trabajadores, no siendo hasta la aparición del concepto de “ciudadanía europea” cuando se extiende a todos ciudadanos de la Unión Europea bajo el principio de no discriminación con respecto a los nacionales del Estado miembro de que se trate, con las condiciones que más adelante se explicarán<sup>1</sup>. Por este motivo, se expondrá en primer término la libre circulación de trabajadores, para después detallar bajo qué condiciones puede todo ciudadano de la Unión gozar de la libre circulación y residencia entre los Estados miembros.

Una vez explicado lo anterior, se proseguirá con el derecho de cualquier Estado miembro de decidir libremente retirarse de la Unión, y, especialmente, la posibilidad que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha contemplado para que dicho Estado miembro revoque su decisión de retirada iniciado el proceso.

A continuación, se tratará someramente el particular proceso que ha dado lugar al momento actual en el cual se encuentra Reino Unido, comenzando con las causas y el proceso de retirada, finalizando con los posibles escenarios en los cuales pueden encontrarse los derechos de los ciudadanos europeos y británicos, es decir, que se produzca un acuerdo entre la Unión y Reino Unido, que no haya acuerdo o no sea aprobado como sucede actualmente, o bien, que Reino Unido decida revocar su decisión de retirada.

En cuarto lugar, se estudiará el Acuerdo de Retirada, el cual aún no ha sido aprobado por Reino Unido. Concretamente, se desarrollarán los derechos de los ciudadanos europeos que residan en Reino Unido o deseen hacerlo, y de los nacionales británicos que residan en cualquier Estado miembro o deseen hacerlo. A tal efecto, serán objeto de estudio los derechos integrantes de la libre circulación

---

<sup>1</sup> MARTINÓN QUINTERO, R. (2018): “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los Problemas de Legitimidad del Proceso de Integración”. *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, pp. 9-28, p. 17.

de personas, a saber, residencia, entrada y salida, además de aquellos específicos para la condición de trabajador. Como garantía para el cumplimiento de los derechos anteriores, se analizará la coordinación de los sistemas de la seguridad social entre Reino Unido y la Unión, sintetizándose mediante un ejemplo ilustrativo expuesto por la Comisión Europea en relación a un trabajador español residente en Reino Unido.

Finalmente, se concluirá resaltando los aspectos que resultan mayormente relevantes en relación a la situación en la que se encontrarían los derechos de los ciudadanos europeos y nacionales británicos una vez que Reino Unido se haya retirado de la Unión Europea.

## II. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

---

El Mercado Interior de la Unión Europea tuvo su origen a partir de la finalización de la II Guerra Mundial en 1945, momento en el cual los Estados, cuyas economías se encontraban en una situación extrema de escasez a causa de las guerras y la crisis de 1920 todavía presente, comenzaron a considerar la opción de liberalizar el comercio mediante la intervención de organizaciones internacionales<sup>2</sup>. Así, se da lugar a una serie de organizaciones; la Comunidad Económica del Carbón y del Acero en el año 1951, la Comunidad Económica Europea y el Euratom, ambas en 1957. De esta forma, surge el proceso de integración europea, cuya finalidad se basa en objetivos tales como lo dispuesto tanto en los artículos 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, “establecimiento de un mercado común [...], supresión de fronteras entre los Estados Miembros”.

En la actualidad, el vigente Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, en lo que prosigue) recoge los cuatro pilares básicos sobre los cuales se sustenta el Mercado Interior, a saber, la libre circulación de mercancías, servicios, capitales y trabajadores, siendo esta última el objeto de estudio.

### 2.1 Definición y ámbito de aplicación

---

<sup>2</sup> ARCOS VARGAS, M. (2014): “El Mercado Interior”. En ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R.: *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Segunda Edición. Ed. Tecnos, Madrid, pp. 317-349. P. 317.

La libre circulación de trabajadores asalariados o por cuenta ajena se trata de un derecho en virtud del cual los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea desplazados a otro Estado miembro por motivos laborales no podrán ser objeto de discriminación por razón de nacionalidad respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo<sup>3</sup>.

Si bien este derecho asiste a los nacionales de los Estados miembros, han de hacerse una serie de precisiones al respecto. En primer lugar, es competencia de los Estados y no del Derecho de la Unión Europea el determinar quién es nacional de un Estado miembro, y, por tanto, beneficiario de este derecho<sup>4</sup>. Además, ha de señalarse que no es exclusivo de los Estados de la Unión, sino que mediante acuerdos de asociación o cooperación también puede atribuirse a terceros países, véase los integrantes del Espacio Económico Europeo. En tercer lugar, debe concurrir un motivo laboral para el traslado, en tanto que, si no se da este móvil, la libertad que ampara dicho desplazamiento sería la de circulación y residencia propiamente de los ciudadanos de la Unión. Conviene añadir que, mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y el Derecho derivado, la dicotomía entre esta libertad más genérica de circulación de los ciudadanos de los Estados miembros y la libertad específica de los trabajadores ha ido desapareciendo. Reflejo de ello es el Reglamento 1612/68, de 15 de octubre de 1968, el cual ampliaba el espectro de derechos aplicables a los trabajadores a sus familiares, concretamente a su cónyuge y descendientes menores de 21 años o a su cargo, así como ascendientes del trabajador y de su cónyuge que estén a su cargo, si bien ha de contar con una vivienda para ello<sup>5</sup>. No obstante, ha de advertirse que dicha regulación fue derogada por el vigente Reglamento 492/2011, de 5 de abril, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.

En relación a lo que se entiende por trabajador a efectos de esta libertad, ha sido objeto de desarrollo jurisprudencial en defecto de normativa que lo desarrolle. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha establecido que

---

<sup>3</sup> ARCOS VARGAS, M. (2014): cit. 2, p. 331.

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 7 de julio 1992, *Micheletti c. Delegación del Gobierno de Cantabria*. Asunto 369-90.

<sup>5</sup> Reglamento (CEE) n° 1612/68 del Consejo, de 15 de octubre de 1968, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Comunidad; artículo 10.

debe ser aquella persona que realice labores bajo la dirección de otra persona a cambio de una remuneración, y que la definición de quien es trabajador a estos efectos es competencia del Derecho de la Unión y no del nacional de cada Estado miembro<sup>6</sup>.

En relación al ámbito de aplicación material de esta libertad, resulta aplicable por definición del Tribunal de Justicia a toda relación entre un empleador europeo y un trabajador europeo, con independencia de que desarrolle en el territorio de uno de los Estados miembros<sup>7</sup>, en suma a que cabe la posibilidad de resultar aplicable a terceros estados que, como se indicó con anterioridad, pudieran resultar beneficiarios de esta libertad de acuerdo a los Tratados constitutivos y acuerdos internacionales.

## 2.2 Regulación

El TFUE regula en sus artículos 45 a 48 la libertad de circulación de los trabajadores. En primer lugar, en el artículo 45.1 se recoge este derecho, definido en el apartado siguiente, en virtud del cual la libre circulación supone la “abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo”. A continuación, en el apartado tercero se establece el contenido esencial de la libre circulación de trabajadores, plasmado en cuatro ámbitos:

- la libre circulación implica el derecho a entrar en el territorio de otro Estado miembro para responder a ofertas efectivas de trabajo;
- posibilita el desplazamiento a través del territorio de los Estados miembros con esta finalidad;
- permite la residencia en cualquier Estado miembro con el objeto de ejercer un empleo en el mismo;

---

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 19 de marzo de 1964. *M.K.H. Unger, esposa de R. Hoekstra c. Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten te Utrecht. Utrecht*. Asunto 75-63.

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 1984, *SARL Prodest c. Caisse primaire d'assurance maladie de Paris*. Asunto 237-83. Dispone con el siguiente tenor literal el Tribunal en el Fundamento 10º: [...] “the principle of non-discrimination applies to the case of a national of a Member State who is employed by an undertaking of another Member State even during a period in which the employee temporarily works outside the territory of the Community for that Community undertaking”.

- del mismo modo, integra la libre circulación de trabajadores la permanencia en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo.

El artículo 45.4 dispone una excepción relevante a efectos de esta libertad, resultando que no será aplicable “a los empleos en la administración pública”. De acuerdo con las interpretaciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dicha excepción no implica una desvinculación del derecho con cualquier tipo de empleo que se mantenga en el ámbito público, sino solamente a aquellos que supongan funciones estrechamente relacionadas con el ejercicio de la soberanía, reflejada en una participación tanto directa como indirecta del poder público<sup>8</sup>. A este respecto, debe hacerse mención a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 17 de diciembre de 1980, *Comisión c. Bélgica*, asunto 149/79, fundamento jurídico sexto, a cuyo tenor literal los empleos que comprenden el apartado 4 del actual artículo 45 TFUE “son aquellos que guardan relación con las actividades específicas de la Administración Pública como depositaria del ejercicio del poder público y de la responsabilidad de la salvaguardia de los intereses generales del Estado, a los que deben equipararse los intereses propios de los entes públicos, como, por ejemplo, las administraciones municipales”.

Por otro lado, el apartado tercero del mismo artículo permite limitaciones a la libre circulación de trabajadores por razones de “orden público, seguridad y salud públicas”, pero sin que se fundamenten en la nacionalidad. En virtud de lo anterior, no caben excepciones ni prohibiciones a los nacionales de otro Estado miembro no aplicables a sus nacionales<sup>9</sup>.

Finalmente, establecen los artículos 46 y 48 TFUE obligaciones respecto al cumplimiento efectivo de esta garantía para los trabajadores, bien mediante la eliminación de todo procedimiento o plazos de cualquier tipo que obstaculice su ejercicio, bien mediante la colaboración entre las administraciones nacionales de los Estados miembros competentes en la materia. Además, persigue el TFUE que el Parlamento Europeo y el Consejo legislen con el

---

<sup>8</sup> ARCOS VARGAS, M. (2014): cit. 2, p. 334.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 12 de julio de 1984, *Van Duyn*. Asunto 41-74.

objetivo de que a los trabajadores migrantes se les compute todo periodo trabajado en cualquier Estado miembro a efectos de prestaciones sociales, así como al pago de las mismas.

Para concluir el estudio de la regulación del derecho a la libre circulación de los trabajadores, debe hacerse mención al desarrollo jurídico de este marco general dispuesto por el TFUE, correspondiente, en primer lugar, a la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, seguido del Reglamento de la Unión 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (citado en la nota al pie número 4<sup>a</sup>); y, en último lugar, Reglamento (CE) 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y su Reglamento de aplicación (CE) 987/2009<sup>10</sup>.

### 2.3 Ampliación del alcance de la libre circulación de trabajadores

Mediante el estudio precedente sobre el derecho a la libre circulación de trabajadores resulta que el beneficiario es el trabajador, así como su familia en determinados supuestos. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha extendido el ámbito de aplicación a sujetos que no son propiamente trabajadores, tal y como se expondrá a continuación.

Con la creación de la ciudadanía de la Unión en 1992<sup>11</sup>, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea consideró necesario extender el acceso a las prestaciones sociales en igualdad de condiciones con los nacionales a aquellos ciudadanos que residen en un estado miembro distinto al suyo, pero que no han ocupado puesto de trabajo alguno y traten de conseguirlo. De esta forma, a través de las Sentencias C-138/02 y C22/08<sup>12</sup>, estima que estas personas tienen

---

<sup>10</sup> PARLAMENTO EUROPEO (2019): “La Libre Circulación de Trabajadores”. [pdf] Disponible a través del siguiente enlace: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_2.1.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.5.pdf)

<sup>11</sup> La ciudadanía de la Unión Europea se conceptualiza por primera vez en artículo 8 del Tratado de Maastricht. El Tratado se limitaba a disponer que “se crea una ciudadanía de la Unión”, definiéndola del siguiente modo, “será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro”, detallando posteriormente y de forma somera los derechos que la misma conlleva.

<sup>12</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 23 de marzo de 2004, *Brian Francis Collins c. Secretary of State for Work and Pensions*. Asunto 138-02; Sentencia del

derecho a un acceso en igualdad de condiciones a las ventajas financieras cuyo fin sea facilitar el acceso al mercado laboral. Por otra parte, las personas que ya habían trabajado, pero perdieron dicha condición a causa del transcurso del plazo dispuesto en la Directiva 2004/38/CE sin reincorporarse a un nuevo puesto, solamente tendrán derecho al acceso de prestaciones sociales si su estancia en el territorio del Estado en que residan cumple con los requisitos dispuestos con la Directiva.

Por tanto, lo anterior sucede en relación a personas que pretenden acceder por vez primera al mercado laboral, o a quienes hayan perdido la condición de trabajador por el transcurso del tiempo dispuesto por la Directiva en situación de paro.

Ahora bien, cuando se trata de ciudadanos que no ejercen actividad económica, debe residirse legalmente en el Estado miembro donde se pretendan acceder a las prestaciones, además de disponer de medios económicos suficientes. Así se manifiesta el Tribunal en el asunto C-308/14<sup>13</sup>, considerando que nada se opone a que la concesión de prestaciones sociales a ciudadanos de la Unión que no ejercen actividades económicas esté condicionada a que dichos ciudadanos cumplan con los requisitos para gozar del derecho de residencia legal en el Estado miembro donde se pretenda acceder a las prestaciones. En consecuencia, puede denegarse el acceso en igualdad de condiciones a prestaciones sociales sin vulnerar el derecho de residencia al ciudadano que no ejerce actividad económica.

### **III. EL DERECHO DE RETIRADA DE CUALQUIER ESTADO MIEMBRO DE LA UNIÓN**

---

Como siguiente punto previo al análisis de la libre circulación de trabajadores con respecto a la posible retirada de Reino Unido de la Unión Europea, procede el estudio de dicho procedimiento para dejar de ser miembro de la Unión.

---

Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 4 de junio de 2009, *Athanasios Vatsouras y Josif Koupatantze c. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*. Asunto 22-08.

<sup>13</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de junio de 2016. *Comisión Europea c. Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*. Asunto 308-14.

### 3.1 Desarrollo normativo y procedimiento

El procedimiento para la retirada de un Estado miembro de la Unión Europea se recoge expresamente en el Tratado de la Unión Europea (“TUE”, en lo que prosigue), concretamente en su artículo 50. Comienza estableciendo que la decisión de retirada se produce de forma unilateral por el Estado miembro en cuestión de acuerdo con sus normas constitucionales, debiendo acudirse al Derecho interno del mismo para emitir válidamente esta decisión.

Continúa el apartado segundo de este artículo con el procedimiento para la notificación de la decisión, de forma que la decisión se notifica al Consejo Europeo para dar lugar a las negociaciones, las cuales se van a centrar en la forma de retirada y el marco de las relaciones futuras, es decir, sus efectos. Lo anterior queda plasmado en un acuerdo de retirada, cuya negociación está sujeta al procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE. Una vez negociado el acuerdo, previa aprobación por mayoría simple del Parlamento Europeo, el Consejo lo aprobará mediante mayoría cualificada. Debe señalarse que el Estado miembro que pretende retirarse no participará en lo que a los procesos de deliberación y decisión para la aprobación del acuerdo respecta. Por tanto, no pueden votar representantes del mismo en el Consejo ni en el Parlamento Europeo.

Por otra parte, en el hipotético caso de que no se llegue a acuerdo en el ámbito de las negociaciones, la retirada será efectiva transcurridos dos años prorrogables mediante acuerdo desde la notificación de la decisión del Estado miembro, a efectos del tenor literal del apartado tercero del mismo artículo 50 TUE, concluyéndose que la falta de acuerdo no impide los efectos del acuerdo de retirada<sup>14</sup>. Finalmente, termina el artículo 50 TUE con la posibilidad de que el Estado miembro que se haya retirado vuelva a solicitar la integración en la Unión, remitiéndose para ello al procedimiento genérico de adhesión del artículo 49 TUE.

---

<sup>14</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J (2014): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Octava Edición. Ed. Tecnos, Madrid, p. 65.

### 3.2 La revocación de la decisión de retirada de la Unión: en particular, análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Cosa distinta a lo anterior supone la interrupción del proceso de retirada sin haber concluido. Sobre este punto no se pronuncia ningún tratado, por lo que cabe plantearse que, si bien se trata de un acto que se inicia de forma unilateral por un Estado miembro, ¿puede dicho Estado miembro interrumpir el proceso y revocar unilateralmente su decisión estando en curso las negociaciones con la Unión?

Para dar respuesta a este planteamiento, ha de acudirse a la sentencia dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de diciembre de 2018, siendo el asunto C-621/18, mediante cuestión prejudicial elevada por el Tribunal Superior de Justicia de Escocia, proyectada en el marco de un litigio entre políticos parlamentarios escoceses y el Secretario de Estado para la retirada de la Unión Europea de Reino Unido en relación con esta posibilidad de poder revocar de forma unilateral la decisión de que Reino Unido abandone la Unión Europea.

Declara el Tribunal en su fallo que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada entre el Estado miembro en cuestión y la Unión Europea, o, por el contrario, si no ha habido acuerdo, transcurrido el plazo de dos años desde la notificación de la decisión de retirada, se admite la posibilidad de que dicho Estado miembro pueda revocar “unilateralmente, de manera unívoca e incondicional”, tal decisión de retirada dirigiéndose al Consejo, adoptada la decisión de revocación de acuerdo a sus normas internas constitucionales, implicando que se mantiene la condición de Estado miembro que venía disfrutando en los mismos términos.

Respecto a la postura sobre este asunto de las partes del litigio principal, consideran que el derecho de revocación existe y procede de forma unilateral con arreglo a las normas constitucionales internas. El Consejo y la Comisión, sin embargo, discrepan en el carácter unilateral, ya que puede dar lugar a comportamientos abusivos del Estado miembro en cuestión, puesto que cabe la posibilidad de que el Estado miembro que no esté conforme con el acuerdo resultante revoque la retirada y vuelva a iniciar las negociaciones para mejorar

tales condiciones. Por ello, el Consejo y la Comisión estiman que la revocación solo puede darse si el Consejo la acepta por unanimidad. El Gobierno de Reino Unido, por otro lado, no se ha pronunciado sobre si existe o no este derecho de revocación.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea advierte, en primer lugar, que la cuestión prejudicial ha de estudiarse de acuerdo con los Tratados constitutivos de la Unión, a causa de que dichos Tratados dan lugar a un ordenamiento jurídico autónomo e independiente, con sus propias instituciones, procedente de fuentes autónomas, que prima sobre los ordenamientos de sus Estados integrantes, y con una serie de disposiciones que ostentan poseen efecto directo sobre esos Estados. En segundo lugar, a la hora de interpretarse una disposición del Derecho comunitario, han de tenerse en cuenta su dicción literal y sus objetivos, factor relevante en tanto que el artículo 50, como se ha expuesto, no regula expresamente la revocación de la decisión de retirada.

Expuesto lo anterior, recuerda el Tribunal que por la propia naturaleza de la “intención”, estas no son definitivas ni irrevocables, y que el artículo 50 TUE no establece que la decisión de retirada se tome mediante concierto con los Estados miembros ni con las instituciones, sino que tiene lugar en el ámbito del Derecho interno del Estado miembro que desee retirarse, el cual ha de manifestar su voluntad con arreglo a su soberanía y a sus normas constitucionales exclusivamente. Por todo ello, añadiendo el desglose del procedimiento dictado por el artículo 50, se desprende que el derecho de retirada es soberano al Estado miembro y ha de seguirse un procedimiento ordenado para ello.

En defecto de regulación expresa de la revocación, esta queda sometida al propio artículo 50, es decir, es unilateral y ha de producirse de acuerdo a las normas constitucionales del Estado miembro. Señala el Tribunal que la revocación no es análoga a la prórroga que entienden tanto el Consejo como la Comisión en virtud de que la revocación mantiene al Estado miembro bajo el mismo estatuto que permanece intacto. En caso de que quedara sometida a la aprobación del Consejo, “tal exigencia transformaría un derecho unilateral

soberano en un derecho condicional sometido a un procedimiento de aprobación”, resultando que un Estado miembro que desee permanecer quedaría obligado a retirarse de la Unión contra su voluntad por el transcurso del plazo de los dos años desde la notificación de la decisión de retirada.

Prosigue la fundamentación del Tribunal en el sentido de que los valores de la Unión que se reflejan en los tratados, concretamente, la libertad y democracia, deben ser salvaguardados inclusive en esta clase de supuestos, en la medida en que los Estados se han adherido a tales valores de forma libre y voluntaria, esperando que sean compartidos por los demás integrantes, razón por la cual no se aceptaron enmiendas en el proyecto de Tratado por el que se pretendía una Constitución para Europa que modificaran el carácter voluntario y unilateral de la decisión de retirada. Por ende, tal y como considera el Tribunal, dado que no se puede obligar a un Estado adherirse a la Unión, tampoco cabe que se le obligue a retirarse contra su voluntad. Asimismo, la retirada de la Unión de un Estado supondría la no aplicación del estatuto de ciudadanía de la Unión a sus ciudadanos, quedando excluidos de los derechos y libertades que ello conlleva, contraviniendo los objetivos de los Tratados de “crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa [...]”.

A tenor de toda la fundamentación anterior, estima que debe atribuirse el derecho de revocación al Estado miembro para dejar sin efectos su decisión de retirada de la Unión. Ahora bien, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 65 y 67 del Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969, las notificaciones de retirada pueden ser revocadas en cualquier momento siempre y cuando no hayan surtido efecto. De esta manera, concluye que deben darse dos requisitos para que proceda la revocación de la decisión de retirada, a saber, que no haya entrado en vigor ningún acuerdo de retirada celebrado entre el Estado miembro de que se trate y la Unión, o que, en defecto de acuerdo, que no se haya extinguido el transcurso de dos años desde la notificación al Consejo de la decisión de retirada.

#### **IV. EL PROCESO DE RETIRADA DE REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA**

---

A continuación, una vez expuesto la regulación relativa al derecho de libre circulación de trabajadores y al proceso para dejar de formar parte de la Unión Europea, se desarrollarán los aspectos relativos a una mejor comprensión de la situación actual de Reino Unido, concretamente el origen y la formación de la decisión de retirada, así como los posibles escenarios ante los cuales los derechos de los ciudadanos europeos y británicos pueden encontrarse.

#### 4.1 Antecedentes históricos del Brexit

El “Brexit”, cuya terminología proviene de la unión entre “Britain” y “Exit”, tuvo su origen en el referéndum prometido el 23 de enero de 2013, realizado el 23 de enero de 2016. Si bien la coalición que gobernaba desde 2010, formada por los Conservadores y Liberales, no estaba a favor de la realización de dicho referéndum, fue incluido en el Plan de Gobierno por el Primer Ministro David Cameron por la presión política del lado Euroescéptico, dando lugar al “European Union Act 2011”.

Sin embargo, el Primer Ministro no contempló la idea de un referéndum para la retirada de Reino Unido de la Unión Europea hasta su discurso en 2013, prometiéndolo hasta las nuevas elecciones si resultaba elegido, cosa que no se esperaba. Este cambio de idea surgió por dos motivos:

- un incremento de la presión política de los Euroescépticos;
- el UKIP, “UK Independence Party”, (Partido Independentista de Reino Unido) se estaba abriendo camino progresivamente a nivel local.

Así, los fundamentos sobre los que se basa este discurso son, en primer lugar, problemas en la Euro zona, crisis de competitividad europea, además de una creciente brecha entre la Unión y sus ciudadanos, originando todo ello falta de democracia y responsabilidad según la perspectiva británica. Sin embargo, como resalta el Profesor Paul Craig de la Universidad de Oxford, experto en derecho constitucional, administrativo y de la Unión Europea<sup>15</sup>; también es relevante sobre lo que no se pronunció el Primer Ministro en su discurso. Nada dijo sobre lo que trataría de negociar con el resto de Estados miembros para

---

<sup>15</sup> CRAIG, P. (2016).: “Brexit, a drama in six acts”. *Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016*, p. 6. [pdf] Disponible a través del siguiente enlace: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807975](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975).

ofrecer en el referéndum, dado que no conocía qué iba a negociar, y mucho menos, si iba a prosperar.

A pesar del resultado contrario que pronosticaban los expertos y encuestas, David Cameron resultó ganador en las elecciones de 2015. De esta forma, de acuerdo con la promesa de habilitar un referéndum para la salida de Reino Unido de la Unión Europea, se contemplaron cuatro aspectos como esenciales para la negociación y el consecuente acuerdo:

- protección para los países no integrantes de la zona euro para evitar la discriminación y cargar con costes adicionales;
- mayor énfasis en la competitividad y reducción de cargas a la industria de forma injusta;
- cambios relativos a la forma de soberanía;
- finalmente, prevención contra el denominado “abuso de la libre circulación” y mayor control sobre la inmigración.

En relación con este último punto, si bien no se buscaba la supresión de la libre circulación a causa de su relevancia como figura clave del Mercado Único, se pretendía que, en primer lugar, la libre circulación no se aplicara a un país de nuevo acceso a la Unión Europea hasta que su economía no se asimilara en gran medida a la del resto de los Estados miembros. En segundo lugar, para que los inmigrantes europeos puedan acceder a las prestaciones laborales o viviendas sociales deberán haber residido y tributado en Reino Unido durante cuatro años. Finalmente, se habría de poner fin a la práctica de enviar subsidios al extranjero.

A estos efectos, durante el proceso del Brexit destacan los ámbitos relativos a la economía, migración y soberanía<sup>16</sup>.

En primer lugar, en relación a la situación económica, diversas entidades de gran consideración, por ejemplo, el Banco de Inglaterra, el Fondo Monetario Internacional, y el Instituto de Estudios Fiscales, advirtieron que la salida de Reino Unido de la Unión supondría para dicho Estado un gran impacto negativo en su economía, quedando en un segundo plano aquellos quienes

---

<sup>16</sup> CRAIG, P. (2016): cit. 15, p. 15.

consideraban que, por el contrario, resultaría beneficioso. Además, se mantenía que los estudios que señalaban este perjuicio económico eran meras proclamas del “Project Fear<sup>17</sup>”, o bien que simplemente estaban en conspiración con el Gobierno de Reino Unido.

Por otra parte, respecto al tema migratorio, quienes estaban a favor de dejar la Unión Europea se aprovechaban de la circunstancia de que grandes flujos migratorios se concentraban en determinadas zonas, con su consecuente coste. No obstante, un estudio de 2014 de la “University College London” sostenía que los migrantes europeos que llegaron a Reino Unido desde el año 2000 habían contribuido con más de 20 billones de libras a las arcas públicas de Reino Unido. Además, habían dotado al país con capital humano que hubiera costado 6.8 billones de libras a Reino Unido mediante inversiones en educación. Es más, entre 2001 y 2011 los inmigrantes europeos de los 15 países de la Unión en aquél periodo contribuyeron a través de impuestos un 64% más que lo que recibieron mediante prestaciones públicas. Del mismo modo, los inmigrantes europeos de Centroeuropa y Europa del Este contribuyeron un 12% más de lo que recibieron<sup>18</sup>.

Finalmente, como último punto relevante se encuentra la soberanía. El mensaje principal por los partidarios del Brexit consistía en la consideración de Bruselas como un ente independiente que únicamente impone normas en las que no se participa, por lo que se pretendía retomar dicho control legislativo. Queda claro el desconocimiento del funcionamiento de la Unión Europea, estructurada como una organización internacional surgida a partir de los tratados que los propios Estados miembros han redactado o modificado, en cuyos procedimientos legislativos intervienen los representantes de los propios Estados. Reflejo de lo anterior es la participación del Parlamento Europeo,

---

<sup>17</sup> Boris Johnson, político conservador, antiguo alcalde de Londres y partidario del Brexit, usó el término “Project Fear” (Proyecto Miedo) para denominar a la campaña “Britain Stronger in Europe”, cuyo fin era la permanencia de Reino Unido en la Unión. Para esta información se ha consultado: PIQUER, J. (2019): “Soñar en pequeño”, *Estudios de Política Exterior*, Madrid, pp. 18-25, p. 21. [pdf] Disponible a través del siguiente enlace: <http://www.politicaexterior.com/wp-content/uploads/brexit.pdf>

<sup>18</sup> UNIVERSITY COLLEGE LONDON (2014): “Positive economic impact of UK immigration from the European Union: new evidence”, disponible a través del siguiente enlace: <https://www.ucl.ac.uk/news/2014/nov/positive-economic-impact-uk-immigration-european-union-new-evidence>

compuesto por ciudadanos de los Estados miembros de acuerdo con el artículo 14.2 TUE, en los procedimientos legislativos con arreglo al artículo 289 TFUE, e, inclusive, la iniciativa que le corresponde directamente a cada Estado miembro para la adopción de un acto legislativo de la Unión en virtud del artículo 289.4 TFUE. También ha de tenerse en cuenta que el acervo normativo comunitario va a seguir aplicándose a Reino Unido tras su retirada toda vez que quiera vender bienes o servicios a la Unión Europea. La diferencia radica en que en esa situación Reino Unido no va a tener ni voz ni voto en el procedimiento legislativo, como indica el Profesor Paul Craig<sup>19</sup>. Por tanto, resulta contraproducente lo que se alega por parte de los partidarios del Brexit, más aún cuando Reino Unido ha votado a favor de gran parte de la legislación europea<sup>20</sup>.

#### 4.2 El proceso de retirada

En el presente apartado, se procederá a hacer un estudio de cómo se ha hecho uso del artículo 50 del TUE, es decir, cuál ha sido la forma en la que se ha activado la retirada de Reino Unido de la Unión Europea y se ha llegado al punto actual del Acuerdo de Retirada.

El hito principal tiene lugar el 23 de junio de 2016, fecha en la que se produce el referéndum en virtud del cual los ciudadanos del Reino Unido deciden abandonar la Unión Europea<sup>21</sup>, reflejado en la mayoría prácticamente mínima de un 51.9% a favor frente a un 48.1% de la población que votó permanecer<sup>22</sup>. Seguidamente, el 15 de diciembre de 2016 se reúnen los 27 dirigentes y los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión Europea afirmando que comenzarán las negociaciones en cuanto Reino Unido notifique su decisión conforme a lo establecido en el artículo 50 TUE, aprobando unas

---

<sup>19</sup> CRAIG, P. (2016): cit. 15, p. 19; “The real difference in a post-Brexit world is that the UK will have no seat at the table and hence no voice when the relevant regulations are being drafted”.

<sup>20</sup> CRAIG, P. (2016): cit. 15, p. 19; “[...] and the UK has voted in favour of the very great majority of this legislation”.

<sup>21</sup> CONSEJO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Cronología, Brexit”, disponible a través del siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>

<sup>22</sup> THE ELECTORAL COMMISSION (fecha de consulta: 2019): “EU referendum results” disponible a través del siguiente enlace: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>

orientaciones generales para las negociaciones y nombrando a Michel Barnier como negociador principal.

En cuanto al proceso de negociación se refiere, el artículo 50 TUE remite al artículo 218.3 TFUE, a cuyo tenor la Comisión, no así el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad al no tratarse de una cuestión de Política Exterior y Seguridad Común, presenta recomendaciones al Consejo Europeo, adoptando esta una decisión para la autorización de la apertura de las negociaciones y nombrando al negociador o jefe del equipo negociador por parte de la Unión. Así, como declara el Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, cumpliendo las exigencias legales anteriormente citadas, la Comisión se constituye como sujeto negociador del proceso y el Consejo Europeo “mantendrá el control político del proceso”<sup>23</sup>.

A fecha de 29 de marzo de 2017, Reino Unido activa oficialmente el procedimiento para la retirada de la Unión Europea establecido en el artículo 50 TUE mediante la notificación de la decisión de retirada<sup>24</sup>. Mediante este documento, el Gobierno británico fija los siguientes puntos decisivos:

- los ciudadanos son la prioridad en este proceso, cuyo interés resulta preponderante sobre los demás aspectos;
- se tratará de buscar un acuerdo de cooperación entre Reino Unido y la Unión;
- deben minimizarse las rupturas y perjuicios entre ambas partes;
- y se prestará especial atención a la relación entre Reino Unido, Irlanda e Irlanda del Norte.

Tras la celebración de varios Consejos de Asuntos Generales en el ámbito del Consejo Europeo, teniendo especial relevancia el correspondiente a la fecha

---

<sup>23</sup> Así, el artículo 50 TUE expresa “A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo”.

<sup>24</sup> CONSEJO EUROPEO (2017): “United Kingdom notification under Article 50 TEU”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>

de 22 de mayo donde se autoriza la apertura de las negociaciones y se nombra a la Comisión agente negociadora de la Unión, el 19 de junio de 2017 se abren las negociaciones de forma oficial, fijándose como puntos principales los derechos de los ciudadanos, la liquidación financiera y la frontera de Irlanda del Norte, puntos que definitivamente forman parte esencial en cada una de las rondas de negociaciones.

Como aspectos a destacar en las negociaciones, el 9 de octubre comienza la quinta ronda de negociaciones, concluida el día 12 del mismo mes. Ambas partes consideran oportuno que el acuerdo que en su momento se celebre tenga efectos directos para los ciudadanos, con ánimo de que se garantice plenamente lo que en él se fije. Así mismo, que la interpretación de estos derechos sea plenamente coherente en la Unión Europea y el Reino Unido, evitando así incoherencias y lagunas jurídicas. Del mismo modo, el Gobierno británico propone a la Unión el establecimiento de un procedimiento administrativo simplificado para que los ciudadanos europeos residentes en Reino Unido gocen de cierta protección, como se estudiará más adelante.

Tras siete rondas de negociación, el 28 de febrero de 2018 se aprueba un proyecto de Acuerdo de Retirada entre Reino Unido y la Unión Europea, que en síntesis viene a recoger jurídicamente lo estipulado en el Informe conjunto de los negociadores de ambas partes de diciembre de 2017<sup>25</sup>, así como otros aspectos sobre los que aún no ha habido acuerdo. Este Informe aborda los tres aspectos fijados como principales en la apertura de la negociación, implicando compromisos tanto por la Unión como Reino Unido para:

- proteger los derechos de los ciudadanos europeos en el Reino Unido y de los nacionales británicos en la Unión Europea,
- liquidar todas las obligaciones financieras existentes desde que Reino Unido forma parte de la Unión,
- abordar la situación tanto de Irlanda como de Irlanda del Norte.

---

<sup>25</sup> COMISIÓN EUROPEA Y GOBIERNO DE REINO UNIDO (2017): “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf)

Como se puede observar, las negociaciones siguen en gran medida las indicaciones fijadas con anterioridad.

El 15 de noviembre de 2018, Michel Barnier, entrega el proyecto del texto del acuerdo al Presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, con el fin de que se formalice el 25 de noviembre de 2018. A estos efectos, dicho texto se remite a la UE-27 (resto de Estados miembros de la Unión sin contar con Reino Unido), aprobándose en la fecha acordada de 25 de noviembre de 2018 en la reunión extraordinaria del Consejo Europeo.

El 14 de enero de 2019, la Unión Europea notifica a Theresa May, primera ministra de Reino Unido, a efectos de que cuando dicho país apruebe el Acuerdo de Retirada se procederá a su firma. No obstante, mediante la votación producida a fecha de 15 de enero de 2019, el Acuerdo de Retirada no fue aprobado por el Parlamento Británico<sup>26</sup>, cuya modificación posterior también sufrió el mismo destino el 12 de marzo de 2019<sup>27</sup>.

En la actualidad sigue sin haberse aprobado. A tal efecto, y con el objetivo de evitar un escenario sin acuerdo, el 20 de marzo de 2019 el Gobierno británico solicita una prórroga de la fecha a partir de la cual se produciría la ruptura. Esta fecha sería en principio el 29 de marzo de 2019, es decir, dos años después de la notificación de la decisión de retirada conforme al artículo 50 TUE, quedando postergada hasta el 22 de mayo de 2019 según acuerdo del Consejo Europeo de 21 de marzo de 2019. Una vez más, el Gobierno de Reino Unido solicita una segunda prórroga fijando como fecha límite el 30 de junio de 2019, extendida por el Consejo Europeo hasta el 31 de octubre de 2019 mediante cumbre extraordinaria de 10 de abril de 2019.

---

<sup>26</sup> El 15 de enero de 2019, la Cámara de los Comunes rechazó el Acuerdo de Retirada mediante una gran mayoría de 432 votos en contra frente a 202 votos a favor. Noticia publicada por el Periódico “Euronews” con fecha de 15 de enero de 2019, titulada “Derrota histórica para May que afrontará una moción de censura”, pudiendo consultarse con el siguiente enlace: <https://es.euronews.com/2019/01/15/theresa-may-afronta-el-dia-el-d-de-su-acuerdo-de-brex-it>

<sup>27</sup> En esta ocasión, aunque aumentaron los votos a favor de la propuesta de Acuerdo, la mayoría seguía siendo abismal, 391 votos en contra frente a 242 votos a favor, de acuerdo con la noticia publicada por el Periódico “Euronews” con fecha de 12 de marzo de 2019, titulada “El Parlamento británico rechaza el acuerdo modificado del brexit”, pudiendo consultarse con el siguiente enlace: <https://es.euronews.com/2019/03/12/final-del-brex-it-los-diputados-britanicos-votan-version-revisada-del-acuerdo-de-divorcio>

### 4.3 Posibles escenarios para la conclusión del Brexit

Una vez expuesto el proceso que ha dado lugar a la situación actual del Brexit, se tratarán las posibles realidades que pueden suceder para su conclusión, a saber, que se concluya un acuerdo entre Reino Unido y la Unión Europea y el primero lo apruebe conforme legislación interna, o bien que no se produzca dicho acuerdo o no sea aprobado por Reino Unido y transcurra el plazo máximo de dos años fijado por el artículo 50.3 TUE (Brexit “duro”), o, finalmente, puede suceder que Reino Unido haga uso de su derecho de revocación de la decisión de retirada conforme a la jurisprudencia del TJUE anteriormente detallada.

#### 4.3.1 *Brexit con acuerdo*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 50.2 TUE, la Unión Europea y el Estado miembro que desee retirarse negociarán un acuerdo que regirá la forma de retirada, “teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”, dando lugar al acuerdo que se expondrá más detalladamente en el siguiente epígrafe. Por tanto, al dejar de tener la condición de Estado miembro, se habrá de acudir a dicho acuerdo para determinar aspectos tales como la situación de los nacionales en relación a sus derechos inherentes a la Ciudadanía Europea (libre circulación y residencia, participación en la vida política de la Unión, protección consular, entre otros<sup>28</sup>), o si existirá un periodo transitorio para seguir aplicando la normativa europea, así como para estructurar el modo en que Reino Unido y la Unión Europea se relacionarán en el futuro. Como se ha dicho, esta posibilidad se tratará detalladamente en el epígrafe V con el estudio del Acuerdo de Retirada pendiente de aprobación por el Parlamento Británico.

#### 4.3.2 *Brexit sin acuerdo*

Otro de los posibles escenarios consistiría en que Reino Unido y la Unión Europea no lleguen a un acuerdo en las negociaciones, o bien, como sucede actualmente, que Reino Unido no haya aprobado conforme a su legislación

---

<sup>28</sup> UNIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Ciudadanía de la Unión Europea”, disponible a través del siguiente enlace: [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship_es)

interna dicho acuerdo. Conforme a lo establecido en el artículo 50.3 TUE, la falta de acuerdo no impedirá la retirada del Estado miembro transcurridos los dos años desde la notificación de la decisión de retirada. Esta realidad cobra más fuerza progresivamente por dos circunstancias. En primer lugar, Boris Johnson, quien afirma que el 31 de octubre Reino Unido dejará la Unión con o sin acuerdo, resulta actualmente candidato preferido para suceder a Theresa May<sup>29</sup>. En segundo lugar, la situación acontecida en la votación en contra del Acuerdo de retirada del Parlamento Británico producida el 15 de enero de 2019<sup>30</sup> sigue presente en la actualidad, en tanto que aún no se ha aprobado.

La cuestión radica entonces en qué implicaría un Brexit sin acuerdo. Para poder responder a este planteamiento ha de acudirse a los documentos publicados por Reino Unido y la Comisión Europea en relación a las intenciones de ambas partes en este escenario. El primero de ellos se emitió por el Departamento para la Salida de la Unión Europea como entidad integrante del Gobierno británico, bajo el título “Citizens’ Rights – EU citizens in the UK and UK nationals in the UK”<sup>31</sup>, mientras que el segundo se trata de la “Preparación de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea el 30 de marzo de 2019: plan de acción de contingencia”<sup>32</sup>. A continuación, se procederá a desarrollar un análisis de cada uno de estos documentos con el fin de explicar la posición de cada parte de cara a una retirada sin acuerdo.

#### 4.3.2.1 Derechos de los ciudadanos europeos en el Reino Unido

En primer lugar, se tratará el documento emitido por el Departamento para la Salida de la Unión Europea como plasmación de la postura de Reino Unido

---

<sup>29</sup> Véase el resultado de los votos para los candidatos publicados por el periódico BBC a fecha de 21 de junio de 2019, a través del siguiente enlace: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-48395611>

<sup>30</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del brexit”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 35, Universidad de Murcia, pp. 261-295, p. 262.

<sup>31</sup> DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION (2019): “Citizens’ Rights - EU citizens in the UK and UK nationals in the EU”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/790570/Policy\\_Paper\\_on\\_citizens\\_rights\\_in\\_the\\_event\\_of\\_a\\_no\\_deal\\_Brexit.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/790570/Policy_Paper_on_citizens_rights_in_the_event_of_a_no_deal_Brexit.pdf)

<sup>32</sup> COMISIÓN EUROPEA (2018): “Preparación de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea el 30 de marzo de 2019: plan de acción de contingencia”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-880-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

en este tema. Como punto de partida, se señala que tratará de asegurar los derechos que vienen disfrutando los tres millones de residentes europeos en Reino Unido, además del millón de sus nacionales en la Unión<sup>33</sup>, en suma a se pretende llegar a acuerdo con la Unión Europea y los Estados miembros para que estos protejan los derechos de los nacionales británicos residentes en toda la Unión, en la medida en que Reino Unido ya no tendrá competencia para poder mantener esta situación. Seguidamente, el Gobierno británico aclara que en una situación en la que no se llegue a acuerdo, teniendo en cuenta las contribuciones que aportan los ciudadanos europeos, éstos podrán permanecer asegurando cualquier acto necesario para proteger sus derechos siempre y cuando residieran antes del día de la retirada de la Unión<sup>34</sup>. Por tanto, ha de destacarse que para gozar de esta protección se ha de ostentar la condición de residente con anterioridad al día en el que se rompa la relación entre Reino Unido y la Unión Europea.

Para conseguir esto, se establece la necesidad de una solicitud optando por este sistema, el cual contará con información en manos del propio Gobierno británico con el objetivo de minimizar la carga probatoria de la residencia que recaería sobre el ciudadano europeo. A tal efecto, se fija un plazo hasta el 31 de diciembre de 2020, pudiendo utilizarse el pasaporte o documento nacional de identidad para probarse el derecho de residencia. No obstante, establece el Gobierno de Reino Unido que estos documentos nacionales, que se mantendrán en principio válidos, puedan dejar de serlo a partir de la entrada en vigor del nuevo sistema de inmigración cuya implantación se pretende para el día 1 de enero de 2020.

Por otra parte, en caso de comisión de delitos, la deportación de la legislación europea resulta de aplicación hasta la fecha de la retirada, a partir

---

<sup>33</sup> A este respecto, destaca el siguiente tenor literal del documento, “the UK Government wants to reassure EU citizens and their family members living in the UK that they are welcome to stay in the UK in the unlikely event of a ‘no deal’ scenario [...] EU citizens are our friends, our neighbours, our colleagues, and we want them to stay. EU citizens and their family members 1 resident in the UK by exit day will be able to stay and carry on with their lives broadly as now. They will continue to be able to work, study, and access benefits and services in the UK on the same basis after we exit the EU as they do now”.

<sup>34</sup> Así lo especifica claramente el Gobierno de Reino Unido, “the UK Government guarantees that EU citizens resident in the UK by exit day will be able to stay and we will take the necessary steps to protect their rights even in an unlikely ‘no deal’ scenario”. En definitiva, debe destacarse el apunte de la residencia anterior al día de la retirada de la Unión.

de la cual se aplicará el Derecho interno de Reino Unido, pudiendo resultar más gravoso.

Debe resaltarse igualmente que el sistema de protección de los ciudadanos europeos será aplicable a hijos, cónyuge o pareja, padres y abuelos que vivan en el extranjero tras la retirada siempre que el vínculo existiera con anterioridad a la misma y se mantenga durante la fecha de la solicitud. También se apunta la opción de un nuevos cónyuge o pareja, es decir, con vínculo originado posteriormente a la retirada, los cuales pueden optar por dicho sistema hasta el 31 de diciembre de 2020, a partir de cuya fecha resultaría de aplicación el nuevo sistema de inmigración nacional de Reino Unido.

En relación al acceso a prestaciones y servicios, estas se mantendrán en las mismas condiciones para los ciudadanos europeos y sus familiares que residan legalmente con anterioridad a la retirada, señalándose concretamente sanidad, educación y prestaciones sociales básicas como el acceso a una vivienda y la posibilidad para poder reconocer títulos profesionales con posterioridad a la retirada de la Unión, siempre y cuando se haya obtenido o solicitado dicho reconocimiento con anterioridad a la retirada.

Finalmente, en caso de que se abandone el país, se les mantendrá a los ciudadanos europeos este estatus de protección hasta un máximo de 5 años sin perder el derecho a volver.

A modo de conclusión, Reino Unido parece comprometerse a mantener la situación que vienen disfrutando los ciudadanos europeos actualmente de forma similar al Acuerdo de Retirada. No obstante, en caso de que no haya acuerdo, no habrá por tanto periodo transitorio, por lo que se condiciona el sistema anteriormente detallado a la residencia con anterioridad a la retirada de la Unión Europea<sup>35</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, ha de advertirse que, conforme establece el Profesor Steven Peers, experto en Derecho Administrativo y de la Unión

---

<sup>35</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 292.

Europea de la Universidad de Essex<sup>36</sup>, el compromiso asumido por Reino Unido no se constituye como una obligación legal internacional, con lo cual puede estar este sistema sujeto a modificaciones. Concretamente, como bien apunta el autor y en cuanto al presente estudio interesa, podría darse el caso de endurecerse las condiciones para aquellos trabajadores que se queden desempleados, o bien que se cambie el concepto de trabajador a estos efectos, o los requisitos para una residencia permanente. Sin embargo, como establece el Gobierno de Reino Unido en el documento analizado, esto no forma parte de las intenciones inclusive en un escenario sin acuerdo.

Para terminar con este apartado, nada cabe añadir sobre la situación de los nacionales de Reino Unido en cuanto el Gobierno británico carece de competencias para asegurar los derechos de aquellos de forma unilateral, en cuanto dejaría de tener la condición de Estado miembro y no podría incidir en otro ordenamiento distinto al suyo. Es decir, como se establece en el documento, Reino Unido tendrá que llegar a acuerdos con la Unión Europea como único método para garantizar la protección de sus nacionales en los Estados integrantes de la Unión. Explícitamente, se pide a los Estados miembros que, igual que ellos tratarán de mantener la situación para los ciudadanos europeos, estos hagan lo mismo para los nacionales de Reino Unido<sup>37</sup>. Con todo, con el objetivo de eliminar toda la incertidumbre posible como consecuencia de un “no-deal scenario”, se ha priorizado por parte del Gobierno de Reino Unido la formalización de un acuerdo.

#### 4.3.2.2 Derechos de los nacionales británicos en la Unión Europea

En el apartado anterior se estudió a la situación relativa a los ciudadanos europeos residentes en Reino Unido, concluyéndose sobre el mantenimiento de las condiciones actuales para todos aquellos ciudadanos europeos que estuviesen residiendo con anterioridad a la retirada de la Unión. Seguidamente,

---

<sup>36</sup> PEERS, STEVEN (fecha de consulta: 2019): “Staring into the Abyss: Citizen’s Rights after a No Deal Brexit”, disponible a través del siguiente enlace: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/12/staring-into-abyss-citizens-rights.html>

<sup>37</sup> De acuerdo con el siguiente tenor literal del documento, “the UK cannot act unilaterally to protect the rights of UK nationals in the EU and that is why we have always prioritised reaching a reciprocal, agreement with the EU. The Withdrawal Agreement is the only way the UK Government can guarantee the rights of the one million UK nationals living in the EU. [...] We ask that the EU and Member States do the same for our nationals.

se proseguirá con los nacionales de Reino Unido residentes en la Unión Europea a tenor del ya citado “Plan de acción de contingencia” elaborado por la Comisión Europea.

Al igual que sucede en la perspectiva del Gobierno británico, la Comisión apuesta por un proceso de retirada mediante acuerdo y de forma ordenada, a efectos de evitar situaciones inciertas, sobre todo en cuanto a los ciudadanos incumbe. A pesar de ello, si se diera el supuesto de falta de acuerdo, la Comisión Europea exige a los Estados miembros “un planteamiento generoso” en lo respectivo a los derechos de los nacionales del Reino Unido residentes en cualquier Estado miembro.

A tal fin, estima necesaria la consideración de los periodos de residencia legal de los ciudadanos británicos en cualquier Estado miembro con anterioridad a la fecha de la retirada como periodo de residencia legal en un Estado miembro a efectos de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración. De acuerdo con el artículo 8 de la misma, la residencia de larga duración otorga al sujeto un permiso de residencia de carácter permanente, condicionado a los requisitos del artículo 5, a saber:

- obtención de recursos fijos y regulares para su propia manutención y de sus familiares, sin tener que recurrir al sistema de asistencia social del Estado miembro en el que se trate,
- contar con un seguro de enfermedad que cubra todos los riesgos normalmente asegurados por los propios nacionales del Estado miembro en que se trate,
- además del cumplimiento de las medidas de integración que los Estados miembros exijan en virtud de su legislación nacional.

De acuerdo con la Comisión Europea, el estatuto de residente de larga duración en el Estado miembro de que se trate permite al sujeto el mismo trato que los nacionales en relación al empleo, educación, prestaciones sociales básicas, derechos de reagrupación familiar y, bajo las condiciones del Capítulo III de la misma Directiva, el derecho a residir en otro Estado miembro distinto.

A todo ello debe añadirse que la Comisión pretende coordinar la actuación de los Estados miembros para una actuación coherente en este sentido, evitando grandes desigualdades entre los ordenamientos de cada Estado miembro.

En definitiva, los ciudadanos británicos residentes en la Unión Europea tras la retirada están sujetos a la tramitación y entrega de la documentación relativa a nacionales de terceros países. Si se pretende seguir residiendo y trabajando en un Estado miembro en el que ya se residía anteriormente a la retirada, se deberá estar en posesión de un permiso de residencia expedido por las autoridades nacionales de migración. Finalmente, ha de señalarse que la Comisión ha adoptado una modificación para el Reglamento (CE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de julio de 2009, por el que se establece un Código comunitario sobre visados, a fin de eximir a los nacionales británicos de la obligación de visado para estancias de corta duración en la Unión, toda vez que los ciudadanos europeos queden igualmente exentos de los requisitos de visado para el Reino Unido.

#### 4.3.3 *Revocación de la decisión de retirada*

En último lugar, puede suceder que Reino Unido, a causa de un cambio de gobierno, por ejemplo, revoque la decisión de retirada de la Unión Europea conforme a lo ya analizado anteriormente. Ante dicho escenario, toda vez que no haya entrado en vigor acuerdo de retirada alguno o no hayan transcurrido dos años desde la notificación de la decisión de retirada, si Reino Unido decide poner fin al proceso se encontraría ante el mismo estatuto de Estado miembro bajo las mismas condiciones existentes como si el proceso de retirada no se hubiera puesto en marcha<sup>38</sup>.

En conclusión, habría que atender a lo explicado en el epígrafe II sobre la regulación del derecho a la libre circulación de trabajadores en la Unión Europea, sin una mayor complejidad.

## V. **EL ACUERDO DE RETIRADA DE REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA**

---

<sup>38</sup> Véase la ya citada sentencia dictada por el Pleno del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 10 de diciembre de 2018, con asunto C-621/18.

A fecha de 15 de noviembre de 2018 se publicaba el acuerdo de retirada titulado “Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”<sup>39</sup>, cuya entrada en vigor no ha sido definida por cuanto requiere de la aprobación por el Reino Unido. El acuerdo se encuentra estructurado como sigue:

- 185 artículos repartidos en 6 Partes:
  - I. Disposiciones comunes
  - II. Derechos de los ciudadanos
  - III. Disposiciones sobre la separación
  - IV. Transición
  - V. Disposiciones financieras
  - VI. Disposiciones institucionales y finales
- 3 protocolos
  - Protocolo sobre Irlanda/Irlanda del Norte
  - Protocolo sobre las zonas de soberanía del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Chipre
  - Protocolo sobre Gibraltar
- 9 anexos

A continuación, se procederá a un desarrollo de cada una de las seis partes del acuerdo, con una mayor focalización en la segunda parte, relativa a los derechos de los ciudadanos.

### 5.1 Disposiciones comunes

La primera parte, relativa a las disposiciones comunes, desarrolla aspectos generales como definiciones, el ámbito de aplicación territorial, y la forma de ejecución y aplicación del Acuerdo. En este sentido, destaca que el artículo 2, sobre las definiciones, incluya en el primer apartado, letra a), la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (“Carta”, en lo que prosigue).

---

<sup>39</sup> DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”, disponible a través del siguiente enlace: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12019W/TXT\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12019W/TXT(01))

Si se acude al artículo 6.1 TUE, el cual establece que la Carta tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados, puede entenderse que es innecesaria esta inclusión. Sin embargo, como apunta el Profesor Piernas López<sup>40</sup>, Reino Unido excluyó la Carta de la legislación aplicable para transponer el Derecho Comunitario al Derecho nacional británico. Como consecuencia de esta precisión del artículo 2. a), apartado i), la Carta resultaría aplicable para los ciudadanos europeos en Reino Unido tras la retirada, siendo concretamente relevante en el sentido del presente estudio el artículo 15.3 de la Carta, en cuya virtud “los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión”.

En segundo lugar, el artículo 2 incluye dos definiciones importantes, como son el concepto de ciudadano de la Unión, siguiendo las mismas nociones explicadas en el epígrafe II, tiene esta condición toda persona nacional de un Estado miembro; además del concepto de nacional de Reino Unido<sup>41</sup>, remitiéndose para su definición a la declaración del Gobierno de Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de 31 de diciembre de 1982, y en la declaración número 63 aneja al Acta Final de la conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa de 2007.

En relación al artículo 3, sobre el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo, destaca la circunstancia de la inclusión de Gibraltar dentro de las referencias a Reino Unido, por cuanto España anunció el ejercicio de su derecho a vetarlo si no se modificaba o se interpretaba de otro modo<sup>42</sup>.

Para concluir con las disposiciones comunes, se ha de hacer referencia al artículo 4.1, sobre los métodos y principios relativos a los efectos, la ejecución y la aplicación del Acuerdo; debido a que se establece que el acervo comunitario que resulte aplicable a Reino Unido en virtud del Acuerdo de Retirada producirá los mismos efectos del mismo modo como si se tratara de un Estado miembro. Concretamente, dispone el párrafo II que las personas

---

<sup>40</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 263.

<sup>41</sup> A estos efectos, debe recordarse que la noción de nacional de un Estado miembro es competencia de dicho Estado miembro, y no del Derecho comunitario, como se detalló en el segundo epígrafe al comienzo del estudio.

<sup>42</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 266.

físicas y jurídicas podrán invocar las disposiciones del Acuerdo de forma directa con arreglo a las condiciones del Derecho de la Unión para tener efecto directo. En virtud de la copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>43</sup>, mutatis mutandis puesto que se dictó para conformar el efecto directo de las Directivas, puede una disposición del Acuerdo de Retirada tener efecto directo cuando<sup>44</sup>:

- su contenido normativo este definido de forma suficientemente precisa como para sustentar una pretensión jurídica o un derecho,
- dicho contenido normativo esté formulado de forma incondicional,
- y el Estado no haya adoptado las medidas necesarias para la transposición de la disposición al ordenamiento interno.

En definitiva, toda vez que cualquier disposición del Acuerdo cumpla de forma sine qua non estos tres requisitos, los ciudadanos europeos pueden invocar su derecho ante las autoridades británicas por aplicación del artículo 4.1 del Acuerdo de Retirada, en relación con el artículo 89.1.

## 5.2 Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y nacionales del Reino Unido

La Parte Segunda del Acuerdo de Retirada está dedicada a la regulación de los derechos de los ciudadanos. Concretamente, abarca los artículos 9 a 39, ambos inclusive, con la siguiente estructura:

- Título I: Disposiciones generales, cuyo contenido consta de:
  - Definiciones
  - Ámbito de aplicación personal
  - Continuidad de la residencia
  - No discriminación
- Título II: Derechos y obligaciones, dividido a su vez en:
  - Capítulo 1 – Derechos relacionados con la residencia y documentos de residencia

---

<sup>43</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 19 de enero de 1982, *Ursula Becker c. Finanzamt Münster-Innstadt*, Asunto 8/81.

<sup>44</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J (2014): cit. 14, p. 383.

- Capítulo 2 – Derechos de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia
- Capítulo 3 – Cualificaciones profesionales
- Título III: Coordinación de los sistemas de seguridad social
- Título IV: Otras disposiciones

A través del presente apartado, se explicará la situación legal en virtud de este Acuerdo aplicable tanto a los ciudadanos europeos como nacionales británicos, en caso de que el mismo entre en vigor.

### 5.2.1 *Ámbito de aplicación personal*

Como punto de partida, con anterioridad al desarrollo del artículo 10, dedicado al ámbito de aplicación personal del Acuerdo, debe hacerse mención al artículo 9, cuyo objeto son las definiciones de conceptos relevantes a estos efectos.

En primer lugar, se entiende a los efectos del acuerdo como “miembros de la familia” de los ciudadanos de la Unión o nacionales del Reino Unido las personas que, con independencia de su nacionalidad, se encuentren recogidas en el artículo 2.2 de la ya citada Directiva 2004/38/CE, es decir, “a) el cónyuge; b) la pareja con la que el ciudadano de la Unión ha celebrado una unión registrada, con arreglo a la legislación de un Estado miembro, si la legislación del Estado miembro de acogida otorga a las uniones registradas un trato equivalente a los matrimonios y de conformidad con las condiciones establecidas en la legislación aplicable del Estado miembro de acogida; c) los descendientes directos menores de 21 años o a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b); d) los ascendientes directos a cargo y los del cónyuge o de la pareja definida en la letra b)”. Conforme a la reciente jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>45</sup>, el concepto de “cónyuge” incluye a los cónyuges del mismo sexo<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 5 de junio de 2018, *Relu Adrian Coman y otros c. Inspectoratul General pentru Imigrări y Ministerul Afacerilor Interne*. Asunto 673/16.

<sup>46</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 278.

También quedan dentro del concepto de “miembros de la familia”, a tenor del artículo 2. a), ii), del artículo 9 del Acuerdo, todas aquellas personas que, aunque en principio no se encuentran dentro de la lista anterior, su presencia es necesaria para no privar del derecho de residencia reconocido en el propio Acuerdo a los ciudadanos europeos o nacionales británicos<sup>47</sup>.

En segundo lugar, se entiende a efectos del Acuerdo como “trabajador transfronterizo” a cualquier ciudadano de la Unión o nacional del Reino Unido que ejerza una actividad económica en uno o más Estados distintos al de su residencia.

Para concluir con las definiciones relevantes del artículo 9, comprende el “Estado de acogida” para los ciudadanos europeos y los miembros de sus familias el Reino Unido, habiéndose ejercido el derecho de residencia con arreglo al Derecho de la Unión antes de la finalización del periodo transitorio y sigan residiendo en él posteriormente; y para los nacionales de Reino Unido, mutatis mutandis con cualquier Estado miembro de la Unión. Por su parte, se corresponde con “Estado de trabajo” Reino Unido para los ciudadanos europeos y los miembros de sus familias, si se ha ejercido una actividad económica como trabajadores fronterizos antes de finalizar el periodo transitorio fijado por el propio Acuerdo y sigan ejerciéndola después de ese periodo; y, en su caso, respecto de los nacionales de Reino Unido, el Estado miembro en el que hayan ejercido una actividad económica como trabajadores fronterizos antes del final del periodo transitorio y sigan ejerciéndola después de este periodo.

Como se ha apuntado, el artículo 10 define a los sujetos sobre los que resultan aplicables los Títulos I y II de la Segunda Parte del Acuerdo, quedando el listado como sigue:

---

<sup>47</sup> Véase el supuesto planteado en la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de 8 de marzo de 2011, Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l’emploi (ONEm). Asunto 34/09. A la luz de esta sentencia, resulta necesaria la presencia de un nacional de un Estado tercero a la Unión para que sus hijos menores de edad, nacionales de un Estado miembro, puedan disfrutar de los derechos inherentes al estatuto de ciudadano de la Unión del artículo 20 TFUE.

- ciudadanos de la Unión que ejercieron su derecho de residencia en Reino Unido conforme al Derecho Comunitario antes de finalizar el periodo de transición y siguen residiendo allí con posterioridad;
- nacionales de Reino Unido que igualmente ejercieron su derecho de residencia en un Estado miembro conforme al Derecho Comunitario antes de finalizar el periodo de transición y siguen residiendo en él con posterioridad;
- ciudadanos de la Unión que ejercieron su derecho como trabajadores transfronterizos en el Reino Unido conforme al Derecho Comunitario antes de finalizar el periodo de transición y siguen ejerciéndolo con posterioridad;
- nacionales de Reino Unido que ejercieron su derecho como trabajadores transfronterizos en uno o varios Estados miembros conforme al Derecho Comunitario antes de finalizar el periodo de transición y siguen ejerciéndolo con posterioridad;
- los miembros de la familia de las personas anteriores cuando cumplan los alguno de los requisitos del artículo 10.1, letra e)<sup>48</sup>;
- y, finalmente, los miembros de la familia que hayan residido en el Estado de acogida en virtud de los artículos 12, 13, 16.2, 17, y 18 de la Directiva 2004/38/CE antes de finalizar el periodo transitorio y que sigan residiendo en él con posterioridad.

Finalmente, como señala el Profesor Piernas López, la continuidad de la residencia no se ve afectada por ausencias temporales no superiores a un total de seis meses al año o de mayor duración por el cumplimiento de obligaciones militares, ni por ausencias que sobrepasen los doce meses consecutivos por razones de embarazo y parto, enfermedad grave, motivos académicos o profesionales, ni traslados por motivos laborales a otro Estado miembro o a un tercer país, todo ello a tenor de la remisión del propio artículo 11 a la Directiva 2004/38/CE, concretamente, al artículo 16.3. Concluye el artículo 12 reiterando lo establecido en el artículo 18 TFUE, prohibiendo toda discriminación por

---

<sup>48</sup> Entre otras, que hayan residido en el Estado de acogida conforme al Derecho Comunitario antes de finalizar el periodo transitorio y sigan residiendo allí con posterioridad.

razón de la nacionalidad, tanto en el Estado de acogida como en el Estado de trabajo, en relación al listado de personas del artículo 10 del Acuerdo.

### 5.2.2 *Derechos de los ciudadanos: en particular, la situación de los trabajadores*

Teniendo en cuenta lo estudiado en el primer epígrafe en relación a la libre circulación de trabajadores, además de lo dispuesto, en primer lugar, por el artículo 21 TFUE, quedando recogida la libre circulación y residencia de los ciudadanos de la Unión Europea, en relación con el artículo 45 de la Carta; y, en segundo lugar, la normativa recogida en la ya citada Directiva 2004/38/CE, sobre el derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, normativa a la que se remite el Acuerdo de Retirada a lo largo de su articulado. Sin embargo, como indica el Profesor Piernas López, la Directiva no se aplica a los ciudadanos europeos que residen en su Estado miembro de origen, quedando sus familiares de terceros países en el ámbito de la legislación sobre inmigración nacional<sup>49</sup>. Finalmente, ha de resaltarse la residencia permanente que permite que habilita la Directiva conforme a lo detallado anteriormente, es decir, tras la residencia de cinco años en un Estado miembro, que, como indica la Comisión Europea, permite una igualdad de trato en comparación con los nacionales de dicho Estado miembro.

Habida cuenta del desarrollo normativo anterior, se procederá a continuación con el estudio concreto del Acuerdo de Retirada en estos términos. En primer lugar, se expondrá el Capítulo 1, sobre los derechos relacionados con la residencia y documentos de residencia, para proseguir con el Capítulo 2, relativo a los derechos de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia.

#### 5.2.2.1 Derechos y obligaciones de proyección general

---

<sup>49</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 282.

Expuesto con anterioridad el listado del ámbito de aplicación personal del Acuerdo, se proseguirá a continuación con el desarrollo de los derechos y obligaciones de los ciudadanos recogido en el Acuerdo de Retirada.

En primer término, el artículo 13 consagra el derecho a la libertad de residencia en el Estado de acogida para la lista de sujetos del artículo 10, siempre de conformidad con el Derecho Comunitario<sup>50</sup>. En principio y salvo disposición en contrario, en tanto que Reino Unido dejaría de tener la condición de Estado miembro y no le sería aplicable por ello al Derecho Comunitario en principio, no puede esgrimirse el principio de no discriminación del artículo 18 TUE. Por este motivo, tratando de evitar cualquier inseguridad jurídica al respecto y blindar los derechos de las personas, el artículo 13.4 recoge expresamente que el Estado de acogida no podrá limitar ni condicionar la obtención, conservación o pérdida de los derechos de residencia de los sujetos del artículo 10 salvo en la forma que prevea el propio Acuerdo. Sólo cabe esta divergencia cuando se presente en beneficio de los interesados.

En el mismo sentido se pronuncia el artículo 23, a cuyo tenor todos los ciudadanos europeos o británicos que residan en el Estado de acogida en virtud del Acuerdo gozarán de igualdad de trato en relación con los nacionales de dicho Estado en lo que a la Segunda Parte del Acuerdo respecta. Esta igualdad de trato se extiende por imperativo del propio artículo 23 a los miembros de la familia de los sujetos anteriores, siempre que sean titulares del derecho de residencia o del derecho de residencia permanente.

El artículo 14 se ocupa de establecer el derecho de los ciudadanos europeos y nacionales británicos, además de sus respectivos familiares, para la salida y entrada del Estado de acogida mediante un pasaporte válido o documento nacional de identidad, o un pasaporte válido para los familiares y restos de personas de terceros Estados. Además, se recoge la posibilidad de que el Estado de acogida, transcurridos cinco años desde el final del periodo transitorio, deje de aceptar los documentos nacionales de identidad si no tienen incorporado un

---

<sup>50</sup> Como detalla el Profesor Piernas López, la regulación a la que se deba atender en esta materia se compone de los artículos 21 (libre circulación), 45 (libre circulación de trabajadores) y 49 (derecho de establecimiento) del TFUE, todo ello en relación a la Directiva 2004/38/CE. PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 282.

chip conforme a la normativa biométrica de la Organización de Aviación Civil Internacional.

El derecho de residencia permanente se encuentra regulado en el artículo 15, a cuyo tenor los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido pueden adquirir la residencia permanente tras haber permanecido legalmente en el Estado de acogida con arreglo al Derecho Comunitario por un periodo superior a los 5 años, computándose a estos efectos los periodos de residencia o de trabajo legales en virtud del Derecho de la Unión tanto antes como después del final del periodo transitorio. Adquirido el derecho de residencia permanente, solo se podrá ser privado del mismo por ausencia del Estado de acogida por un periodo superior a los 5 años consecutivos.

Todos estos derechos no se verían afectados en el supuesto de que el interesado cambiase de condición, como el Acuerdo ejemplifica en su artículo 17, entre estudiante, trabajador por cuenta ajena o cuenta propia, y persona sin actividad económica. Asimismo, recoge el propio precepto que, si existiese algún familiar a cargo del interesado, dicho familiar no verá perjudicados sus derechos si deja de estar a su cargo, con el objetivo de paliar al mínimo posible los perjuicios del Brexit.

Sin embargo, el artículo 18 permite la posibilidad de que el Estado de acogida pueda exigir a los ciudadanos europeos, nacionales del Reino Unido, miembros de sus familias o terceros conforme al propio Título II, que residan en dicho Estado de acogida, que soliciten la condición de residente<sup>51</sup> y un documento que lo acredite.

Por su parte, el artículo 20 contempla las limitaciones de los derechos de residencia y entrada en base a la conducta del interesado, la cual se valorará en conforme al capítulo VI de la Directiva 2004/38/CE, es decir, en base a motivos de orden público, seguridad pública o salud pública. Lo anterior resulta para el periodo de transición. Ahora bien, tras dicho periodo se aplicará la legislación nacional, que podrá restringir, extinguir o retirar el derecho de residencia, e

---

<sup>51</sup> Condición cuya posibilidad exigía el Gobierno británico para el supuesto de un “No Deal-Scenari”, conforme a lo explicado en el apartado correspondiente de este trabajo.

incluso expulsar a los sujetos, en caso de abuso de derecho o fraude, siguiendo lo dispuesto en los artículos 31 y 35 de la Directiva<sup>52</sup>.

Finalmente, el artículo 17 supone una cláusula de garantía de los derechos reconocidos en el Título II, a cuyo tenor los derechos atribuidos en esta parte del Acuerdo a los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido, así como a los miembros de sus familias, no se verán perjudicados si estas personas cambian de condición, esto es, como ejemplifica el propio precepto, por las variaciones entre estudiante, trabajador por cuenta ajena, trabajador por cuenta propia o persona sin actividad económica. Además, los derechos que se les atribuye a los miembros de la familia a cargo de ciudadanos de la Unión o nacionales del Reino Unido se mantendrán incluso cuando dejen de estar a su cargo.

#### 5.2.2.2 Derechos de proyección especial para la condición de trabajador

Una vez explicado lo establecido por el Acuerdo en relación a los derechos y obligaciones de los ciudadanos europeos y nacionales británicos en una proyección genérica, se abordará la regulación concreta para los trabajadores por cuenta propia o ajena.

En primer lugar, si bien se haya fuera del Capítulo 2 relativo a los derechos de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, el artículo 22 reconoce el derecho a trabajar por cuenta propia o ajena a los miembros de la familia de un ciudadano de la Unión o un nacional del Reino Unido titulares del derecho de residencia o de residencia permanente en el Estado de acogida o el Estado de trabajo. Se presenta como un derecho conexo atribuido también a los miembros de la familia de los sujetos del artículo 10, con independencia de su nacionalidad. En consecuencia, toda vez que un miembro de la familia de un sujeto contemplado en el listado del artículo 10 haya obtenido la residencia temporal o permanente conforme a los artículos 13 y 15 del Acuerdo, podrá acceder al mercado laboral en el Estado de acogida.

---

<sup>52</sup> El artículo 20 del Acuerdo supone prácticamente una reproducción del artículo 35, con lo que no se hará especial mención. Sin embargo, ha de resaltarse el artículo 31, en cuanto permite al interesado la interposición de cualesquiera recursos administrativos o judiciales existentes en la legislación nacional para defender su posición.

A continuación, los artículos 24 y 25 elaboran un listado de los derechos de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia respectivamente.

El primero de ellos dispone que, sin perjuicio de los límites de los apartados 3 y 4 del artículo 45 TFUE<sup>53</sup>, los trabajadores por cuenta ajena en el Estado de acogida y los trabajadores transfronterizos por cuenta ajena en el Estado o Estados de trabajo gozarán de los derechos atribuidos por el artículo 45 TFUE y por el ya citado Reglamento (UE) N. 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo. En particular, el artículo 24 cita los siguientes entre esos derechos:

- a) derecho a no ser objeto de discriminación por razón de la nacionalidad, con respecto al empleo, la retribución y las demás condiciones de trabajo y de empleo;
- b) derecho a acceder a una actividad económica y ejercerla con arreglo a las normas aplicables a los nacionales del Estado de acogida o del Estado de trabajo;
- c) derecho a recibir la misma asistencia que las oficinas de empleo del Estado de acogida o del Estado de trabajo conceden a sus propios nacionales;
- d) derecho a recibir un trato igualitario en cuanto se refiere a las condiciones de empleo y de trabajo, especialmente en materia de retribución, de despido y de reintegración profesional o de nuevo empleo, en caso de desempleo;
- e) derecho a las ventajas sociales y fiscales;
- f) derechos colectivos;
- g) derechos y ventajas concedidos a los trabajadores nacionales en materia de alojamiento;
- h) derecho a que los hijos sean admitidos en los cursos de enseñanza general, de aprendizaje y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida o el Estado de

---

<sup>53</sup> Como se expuso al comienzo del trabajo, estas limitaciones responden a motivos de orden público, seguridad y salud públicas, así como la exclusión a los empleos en la Administración Pública.

trabajo, si esos hijos residen en el territorio en el que el trabajador por cuenta ajena desempeña su actividad.

Seguidamente, el apartado 2 del propio artículo 24 establece que, si el descendiente directo de un trabajador por cuenta ajena que deja de residir en el Estado de acogida y donde se está escolarizado dicho descendiente, quien ejerce la guarda y custodia de este último tiene reconocido el derecho a residir en el mismo Estado hasta que el descendiente sea mayor de edad o después si es necesaria la presencia y atención de quien ejerce la guarda y custodia para completar sus estudios.

También podrán disfrutar del derecho de salida y entrada en el Estado de trabajo los trabajadores transfronterizos en virtud del apartado 3 del mismo artículo.

En cuanto a los trabajadores por cuenta propia se refiere, el artículo 25 les confiere los derechos de los artículos 49 y 55 del TFUE, detallando en particular los recogidos en la letra c) a h) del artículo 24 señalado anteriormente, así como el derecho a acceder a una actividad económica y ejercerla por cuenta propia y a constituir y administrar empresas en las condiciones fijadas por el Estado de acogida para sus propios nacionales, como establece el artículo 49 del TFUE, y los apartados 2 y 3 del artículo 24.

Concluye el artículo 26 con la necesidad de que los trabajadores, tanto por cuenta ajena como propia, soliciten un documento por el que se acredite que son titulares de los derechos anteriores. Para estas personas, el documento se constituye como una obligación, mientras que para los ciudadanos de la Unión y los nacionales del Reino Unido supone un derecho.

Podría concluirse a modo de síntesis que la situación de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia no se vería gravemente afectada por el proceso del Brexit, y es que los derechos reconocidos por el acervo comunitario siguen estando vigentes para estas personas. Únicamente se condiciona a que hayan ejercido su derecho como trabajadores transfronterizos con anterioridad a la finalización del periodo transitorio fijado por el Acuerdo, y que hayan solicitado un documento que acredite que son titulares de esta condición.

### 5.2.3 *Cualificaciones profesionales*

Conforme a los artículos 27 a 29, las cualificaciones profesionales de los sujetos que entran dentro del ámbito de aplicación personal del Título II surtirán efectos si fueron reconocidas o se solicitó su reconocimiento con anterioridad a la finalización del periodo transitorio, siendo requisito para ambos casos. Para ello, el artículo 29 fija la obligación de cooperación administrativa para el intercambio de información a fin de facilitar los procedimientos de reconocimiento del artículo 28, disponiéndose incluso un plazo de nueve meses en virtud del cual Reino Unido podrá utilizar el sistema de información del mercado interior.

La competencia para la tramitación del procedimiento de reconocimiento de cualificaciones profesionales corresponde a la autoridad competente del Estado de acogida o del Estado de trabajo, con lo que habría que acudir a la legislación interna de cada caso.

### 5.2.4 *Coordinación de los sistemas de la seguridad social*

Como se trató al principio del presente trabajo, el TFUE pretende a través de los artículos 46 y 48 la adopción de medidas necesarias para hacer efectiva la libre circulación de trabajadores y garantizar la acumulación de periodos en las distintas legislaciones nacionales para el cómputo del derecho a las prestaciones sociales y los pagos que en virtud de las mismas procedan. A tenor de lo apuntado por el Profesor Piernas López<sup>54</sup>, resulta igual de necesario el establecimiento de la no discriminación entre nacionales y trabajadores de otros Estados miembros como la homogeneidad en los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en materia de seguridad social y búsqueda de empleo.

Debe recordarse además que, conforme a los Reglamentos principales sobre coordinación de los sistemas de seguridad social<sup>55</sup>, las normas sobre esta materia no sustituyen a los regímenes nacionales por un régimen europeo

---

<sup>54</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 287.

<sup>55</sup> Reglamento (CE) N° 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de la seguridad social; Reglamento (CE) N° 879/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de septiembre de 2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) N° 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social.

único, sino que compete a cada Estado miembro decidir quién está asegurado, qué prestaciones percibe y cuáles son los requisitos para ello. La legislación comunitaria pretende establecer cuatro principios fundamentales<sup>56</sup>, a saber:

- a) sólo se puede estar cubierto por la normativa de un país y sólo se cotiza en un país, decidiendo los organismos de seguridad social qué normativa se aplica en cada caso (artículo 11 del Reglamento N° 883/2004);
- b) conforme al principio de no discriminación, se accederá en igualdad de condiciones que los nacionales del país donde se esté cubierto (artículo 4 del Reglamento N° 883/2004);
- c) se computarán los periodos de seguro, trabajo o residencia en otros Estados miembros (artículo 6 del Reglamento N° 883/2004);
- d) conforme al principio de exportabilidad, con carácter general si se tiene derecho a una prestación en metálico en un Estado miembro se puede seguir percibiendo, aunque se resida en otro Estado miembro (artículo 21 del Reglamento N° 883/2004).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Título III de la Segunda Parte del Acuerdo aborda la coordinación de los sistemas de seguridad social.

En primer lugar, el artículo 30 dispone como beneficiarios un listado de sujetos distinto al del artículo 10, los cuales serán a quienes se les aplique esta regulación. A modo de resumen, según la Comisión Europea indica en la Nota Informativa sobre los derechos de los ciudadanos de la Unión y del Reino Unido conforme al Acuerdo de retirada<sup>57</sup>, el objetivo es que no existan modificaciones y se mantenga la situación actual. Para una mejor comprensión, se procederá a tratar el supuesto planteado en relación a un nacional español que trabaja en Reino Unido en relación a su cobertura de la seguridad social concluido el periodo transitorio del Acuerdo.

---

<sup>56</sup> COMISIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Coordinación de la seguridad social en la UE”, disponible a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=849>

<sup>57</sup> COMISIÓN EUROPEA (2018): “Preguntas y respuestas: los derechos de los ciudadanos de la UE y del Reino Unido, según el acuerdo de retirada publicado el 14 de noviembre de 2018”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2018-11-26\\_qa\\_citizens\\_rights\\_es\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2018-11-26_qa_citizens_rights_es_1.pdf)

- Reino Unido será competente a efectos de las prestaciones de la seguridad social, cotizaría y recibiría las prestaciones en dicho Estado sin ningún tipo de discriminación;
- tendría acceso a la atención sanitaria en Reino Unido en las mismas condiciones que los nacionales;
- si viajase a la Unión Europea podrá utilizar la tarjeta sanitaria europea expedida por Reino Unido;
- si tuviera hijos residiendo en España y tuviera derecho a prestaciones familiares en Reino Unido, las percibiría tal y como si los hijos residieran con esta persona en Reino Unido;
- si tuviera hijos después de finalizar el periodo transitorio y tuviera derecho a prestaciones familiares en virtud de la normativa de Reino Unido, percibiría las prestaciones incluso si los hijos residieran en España;
- si perdiera su empleo concluido el periodo transitorio, tendría derecho a percibir prestaciones por desempleo en Reino Unido y las podía exportar a otro Estado miembro en el que se busque empleo;
- cuando esta persona se jubile concluido el periodo transitorio, tendría derecho a una pensión británica de acuerdo con la normativa nacional:
  - en caso de que el periodo computable en Reino Unido no fuera suficiente para poder optar a esta pensión, se tendrá en cuenta los periodos completados en otros Estados miembros;
  - en el supuesto de que regresase a España:
    - continuaría percibiendo la pensión británica sin reducciones;
    - la pensión seguiría revalorizándose;
    - la responsabilidad de abonar la cobertura de atención sanitaria se determinaría en función de las restantes pensiones que percibiera y el lugar de residencia.
- si quienes sobrevivan a esta persona tuviesen derecho a una prestación por supervivencia en Reino Unido, podrían solicitarla y percibirla sin que se les aplique reducción incluso si residen en España.

En definitiva, conforme al presente Acuerdo de retirada y, por remisión del mismo, a la normativa europea sobre la materia, no se observan cambios sustanciales a la situación actual.

#### 5.2.5 *Otras disposiciones*

Para concluir con la regulación expuesta en la Segunda Parte del Acuerdo de Retirada, cierran los artículos 37 a 39 con una serie de disposiciones relativas a la publicidad de esta exposición normativa y el establecimiento de dos principios, de “disposición más favorable” y de “protección de por vida”, así como lo recogido en los artículos 159, acerca de la jurisdicción del Tribunal de Justicia de la Unión Europea., y 159, sobre la supervisión de la aplicación del Acuerdo.

En primer lugar, el artículo 37 recoge el compromiso en virtud del cual los Estados miembros y Reino Unido deben difundir mediante campañas de concienciación a través de los medios de comunicación pertinentes la información sobre los derechos y obligaciones de las personas expuestos en la Segunda Parte del Acuerdo de Retirada.

En segundo lugar, bajo la denominación de “disposiciones más favorables”, el artículo 38 establece que todo lo expuesto anteriormente no será de aplicación cuando los Estados de acogida o los Estados de trabajo hayan desarrollado una normativa más beneficiosa para las personas.

Seguidamente, el artículo 39 extiende la aplicación de la Segunda Parte del Acuerdo a los sujetos incardinados dentro del ámbito de aplicación personal con carácter vitalicio. Concretamente, dispone su tenor literal que “las personas amparadas por la presente parte gozarán de por vida de los derechos previstos en los títulos pertinentes de la presente parte, salvo que dejen de cumplir las condiciones establecidas en dichos títulos”.

De acuerdo con el artículo 158 del Acuerdo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para conocer de cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de la Segunda Parte del Acuerdo planteadas en el seno de procedimientos ante tribunales británicos comenzados hasta 8 años después del final del periodo transitorio. No obstante, se plantea como una

facultad de los tribunales de Reino Unido, y no como una obligación como sucede respecto a las decisiones que no sean susceptibles de recurso judicial con arreglo al Derecho interno en virtud del artículo 267 TFUE<sup>58</sup>.

Finalmente, en lo respectivo a la supervisión de la ejecución y aplicación de la Segunda Parte del Acuerdo, el artículo 159 encomienda a una autoridad independiente la asignación de esta labor mediante competencias equivalentes a las de la Comisión Europea, que actuará mediante iniciativa propia en virtud de los Tratados y podrá acudir a los órganos jurisdiccionales de Reino Unido en caso de infracciones por las autoridades administrativas nacionales.

## VI. CONCLUSIONES

---

En virtud de lo expuesto, se desprende que en el caso de que el Acuerdo de Retirada sea aprobado por Reino Unido, el estatus que vienen disfrutando tanto los ciudadanos europeos como los nacionales británicos se mantendría sin grandes modificaciones, a expensas de la solicitud de residencia para que les sean reconocidos sus derechos y puedan ejercerlos en el Estado de acogida. Como requisito fundamental para conservar esta protección, el cambio de residencia debe producirse antes de que el periodo transitorio fijado por el Acuerdo haya finalizado. Una vez se haya obtenido la residencia legal en el Estado de acogida la configuración de derechos y obligaciones resultante no diferirá sustancialmente de la actual. No obstante, habrá que atenderse a la práctica de ambas partes para verificar que realmente permiten el acceso a este estatus de protección, quedando la situación con cierta indeterminación.

Sin embargo, es más incierto todavía el escenario sin acuerdo. Si bien tanto el Reino Unido como la Unión Europea han manifestado una ruptura con el menor perjuicio posible en lo que a los ciudadanos se refiere, nada puede garantizarse puesto que no habría norma aplicable al respecto. No existiría un periodo de gracia durante el cual se pueda optar a la condición de residente, con lo cual se deberá obtener necesariamente con anterioridad a la retirada, ni resultaría de aplicación el Derecho de la Unión en el Reino Unido, pudiendo endurecerse las condiciones para la obtención de dicha residencia. Por lo tanto,

---

<sup>58</sup> PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): cit. 30, p. 290.

existiría un gran vacío legal en cuanto a los derechos de las personas se refiere, puesto que únicamente se encontrarían fundados en meros compromisos. Finalmente, aunque este escenario no es el preferido según las declaraciones de ambas partes, no debe descartarse en atención a la situación política de Reino Unido citada anteriormente.

## VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

### BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

ARCOS VARGAS, M. (2014): “El Mercado Interior”. En ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y CASADO RAIGÓN, R.: *Curso de Derecho de la Unión Europea*, Segunda Edición. Ed. Tecnos, Madrid, pp. 317-349.

COMISIÓN EUROPEA y GOBIERNO DE REINO UNIDO (2017): “Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf)

CONSEJO EUROPEO (2017): “United Kingdom notification under Article 50 TEU”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20001-2017-INIT/en/pdf>

COMISIÓN EUROPEA (2018): “Preparación de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea el 30 de marzo de 2019: plan de acción de contingencia”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/ES/COM-2018-880-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

COMISIÓN EUROPEA (2018): “Preguntas y respuestas: los derechos de los ciudadanos de la UE y del Reino Unido, según el acuerdo de retirada publicado el 14 de noviembre de 2018”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace: [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2018-11-26\\_qa\\_citizens\\_rights\\_es\\_1.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/2018-11-26_qa_citizens_rights_es_1.pdf)

CRAIG, P. (2016): “Brexit, a drama in six acts”. *Oxford Legal Studies Research Paper No. 45/2016*. [pdf] Disponible a través del siguiente enlace: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2807975](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975)

DEPARTMENT FOR EXITING THE EUROPEAN UNION (2019): “Citizens’ Rights - EU citizens in the UK and UK nationals in the EU”, [pdf] disponible a través del siguiente enlace:

[https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/790570/Policy\\_Paper\\_on\\_citizens\\_rights\\_in\\_the\\_event\\_of\\_a\\_no\\_deal\\_Brexit.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/790570/Policy_Paper_on_citizens_rights_in_the_event_of_a_no_deal_Brexit.pdf)

MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D. J (2014): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Octava Edición. Ed. Tecnos, Madrid.

MARTINÓN QUINTERO, R., (2018): “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y los Problemas de Legitimidad del Proceso de Integración”. *Anales de la Facultad de Derecho*, Universidad de La Laguna, pp. 9-28.

PARLAMENTO EUROPEO (2019): “La Libre Circulación de Trabajadores”. [pdf] Disponible a través del siguiente enlace: [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU\\_2.1.5.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_2.1.5.pdf)

PIERNAS LÓPEZ, J. J. (2019): “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del brexit”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 35, Universidad de Murcia, pp. 261-295.

PIQUER, J. (2019): “Soñar en pequeño”, *Estudios de Política Exterior*, Madrid, pp. 18-25, p. 21. [pdf] Disponible a través del siguiente enlace: <http://www.politicaexterior.com/wp-content/uploads/brexit.pdf>

### PÁGINAS WEB

COMISIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Coordinación de la seguridad social en la UE”, disponible a través del siguiente enlace: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=849>

CONSEJO EUROPEO y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Cronología, Brexit”, disponible a través del siguiente enlace <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>

DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica”, disponible a través del siguiente enlace: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12019W/TXT\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:12019W/TXT(01))

PEERS, STEVEN (fecha de consulta: 2019): “Staring into the Abyss: Citizen’s Rights after a No Deal Brexit”, disponible a través del siguiente enlace: <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/12/staring-into-abyss-citizens-rights.html>

UNIÓN EUROPEA (fecha de consulta: 2019): “Ciudadanía de la Unión Europea”, disponible a través del siguiente enlace: [https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship\\_es](https://europa.eu/european-union/about-eu/eu-citizenship_es)

UNIVERSITY COLLEGE LONDON (fecha de consulta: 2019): “Positive economic impact of UK immigration from the European Union: new evidence”, disponible a través del siguiente enlace: <https://www.ucl.ac.uk/news/2014/nov/positive-economic-impact-uk-immigration-european-union-new-evidence>

THE ELECTORAL COMMISSION (fecha de consulta: 2019): “EU referendum results” disponible a través del siguiente enlace: <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information>