

Documento de trabajo 3/2016

25 de febrero de 2016



# Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?

Araceli Mangas Martín



## Los dilemas del Reino Unido y de la UE: ¿salir o cambiar la Unión?

**Araceli Mangas Martín** | Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, académica de número de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano

### Índice

(1) Introducción.....	3
(2) Una promesa lanzada en campaña electoral: calendario y método .....	4
(3) ¿Qué pretendía negociar el Reino Unido? y ¿de qué se queja?.....	5
(3.1) Gobernanza económica de la Eurozona y salvaguardias para no participantes	5
(3.2) Competitividad .....	7
(3.3) La denominada cuestión de la soberanía (“una unión cada vez más estrecha”) y más .....	8
(3.4) La libre circulación de ciudadanos de la UE y “el turismo de bienestar” .....	12
(4) El eco en los Estados miembros e instituciones .....	18
(5) El referéndum.....	19
(6) Conclusiones: la falta de alternativas a la membresía europea .....	19

## (1) Introducción

La relación entre la UE y el Reino Unido ha sido siempre bastante tormentosa. Desde luego, ha sido un tema recurrente en los medios de comunicación, en particular en la prensa británica desde antes mismo de su ingreso en 1973.

Los conservadores, con Edward Heath al frente del gobierno británico, negociaron y firmaron el Tratado de adhesión de 1972; los laboristas accedieron al gobierno con la promesa de un referéndum sobre la retirada. Entonces como ahora era la forma de un “chantaje”: renegociaron la adhesión, consiguieron ciertas mejoras (relacionadas con la participación británica en el presupuesto y con los productos lácteos procedentes de Nueva Zelanda) y con las nuevas y más favorables condiciones se convocó el referéndum (1975) haciendo campaña el propio gobierno laborista a favor de la permanencia del Reino Unido en las entonces denominadas Comunidades Europeas (salvo un par de ministros) y los británicos se decantaron por el “sí”. En 1979 ganó las elecciones el Partido Conservador, liderado por Margaret Thatcher, quien consideró insuficientes los términos de la renegociación, consiguiendo nuevas mejoras en materia financiera (el eterno cheque británico), agrícola y pesquera.

Volvieron a crear problemas en 1992 durante la negociación del Tratado de Maastricht: lograron eliminar los términos “federal” (para el carácter de la Unión) y “legislativo” para los actos de la UE; lograron quedar fuera del Protocolo social (aceptado años más tarde por Tony Blair) y de la tercera fase de la Unión Monetaria, es decir, del euro como moneda única (*opt out*).

En la reforma operada por el Tratado de Ámsterdam lograron zafarse de la plena libre circulación de personas –cuando se comunitarizó el convenio de Schengen normalizando sus cláusulas en el texto del antiguo Tratado CE y derecho derivado– y por tanto de las normas de asilo.

De nuevo, en nuestro tiempo, las reformas que introdujo el Tratado de Lisboa (firmado el 13 de diciembre de 2007) a los dos grandes Tratados en vigor (Tratado de la UE y Tratado de Funcionamiento de la UE –en adelante TUE y TFUE–) fueron aceptadas por el gobierno laborista de Gordon Brown y ratificadas por el Parlamento británico, si bien ya con algunas cláusulas especiales que bloquean la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Reino Unido. A pesar de la flexibilidad, el *Premier* Cameron ha exigido renegociarlo, recuperando competencias “de Bruselas”.

Más desencuentros. En 2012 el gobierno de coalición conservador-liberal demócrata optó por no ser Parte del Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza del 2 de marzo de 2012. Hay que recordar que el Acuerdo de Coalición de mayo de 2010 entre conservadores y liberales-demócratas establecía que el gobierno aseguraría que no haya más transferencia de soberanía o poderes a lo largo de la próxima legislatura, por lo que se negaron a ser parte del TCEG.

El Reino Unido se incorporó tarde y de mala gana al proyecto europeo, que no le entusiasmaba pero que necesitaba al ir desmontando su imperio. También el proceso de integración necesitaba de un gran Estado, estable, influyente y con un gran ejército, en fin, una gran potencia. Por ser un Estado poderoso y necesario, casi imprescindible,

para la UE ha tratado lograr siempre condiciones especiales y privilegiadas, intentando forzar a los demás Estados miembros europeos a revisar los tratados según los gustos e intereses británicos. Esto ha dado lugar a problemas singulares y se le ha percibido a veces como un caballo de Troya.

¿Por qué ahora otro referéndum? Hay varios factores que explican esta vuelta a la carga de la reevaluación británica de su relación con UE: la crisis económica y financiera general –aun siendo una economía saneada–, el aumento en el apoyo popular a los partidos anti-europeos y un sentimiento de alejamiento de las instituciones de adopción de decisiones en Bruselas. En realidad, también ellos se han sentido cada vez más recelosos e incómodos según el proceso europeo avanzaba.

## **(2) Una promesa lanzada en campaña electoral: calendario y método**

Deseoso de lograr la mayoría absoluta excitando las pasiones de su pueblo, un discurso de Cameron en enero de 2013 presentó el referéndum de retirada como propuesta central de su campaña electoral en la que obtuvo la mayoría absoluta en 2014. Igual que los laboristas en 1974.

Que no fue una idea meditada ni medida sino buscando beneficio electoral es constatable. El *Premier* Cameron no consultó el calendario propio ni el de sus socios ni pensaron de qué forma podría lograr sus exigencias. El período de tiempo que estableció –“un referéndum antes de que finalice 2017”– hacía imposible una reforma formal de los Tratados antes de 2017. Ni Alemania ni Francia, ni otros socios, quieren una reforma de los Tratados antes de 2019. Además, el Reino Unido ejercerá la Presidencia de turno de la UE en el segundo semestre de 2017; sería políticamente torpe y complicado si entonces se hubieran requerido nuevas negociaciones. Por otra parte, Alemania y Francia no quieren interferencias en sus procesos electorales de 2017, con opiniones públicas muy contrapuestas a la británica. Por su imprevisión, solo le quedaba a Cameron adelantar el referéndum de la UE a junio del 2016 accediendo a una negociación por la vía rápida y política del acuerdo político. Sólo lo que se pudiera convenir mediante acuerdos políticos y, eventualmente, reformas de derecho derivado sería negociable, por lo que ha debido renunciar al acuerdo “formal, obligatorio e irreversible” que exigía la carta del *Premier* Cameron.<sup>1</sup>

Es claro que la solución a las inquietudes británicas tenía que ser el acuerdo articulado de los jefes de Estado o de gobierno en su calidad de máximos representantes de los Estados miembros, reunidos con en el seno del Consejo Europeo. Como tal Acuerdo político es vinculante para los Estados miembros, sólo ellos podrían modificarla o derogarla. En esa ambigua naturaleza de “poder constituyente” al tiempo que se deben al respeto del Derecho originario o Tratados, sin intención de cambiarlos hasta una reforma formal, han dado su palabra de honor, al tiempo que precisan e interpretan las

---

<sup>1</sup> Carta de 10/XI/2015 en

[https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/475679/Donald\\_Tusk\\_letter.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf).

normas existentes,<sup>2</sup> se conciertan para cambiar algunas en el futuro conforme al procedimiento de revisión (anticipan el contenido de una futura reforma formal mediante el art. 48 TUE) y se anuncian limitadas reformas en derecho derivado con el compromiso del Consejo de hacer todo lo necesario, si bien dependerá del acuerdo del Parlamento Europeo para algunas reformas legislativas.

Ahora bien, la Decisión del Consejo Europeo no entrará en vigor hasta que el Reino Unido notifique, tras el referéndum, que permanecerá en la UE. Es una oferta política. Y es lógico que aunque el Consejo Europeo ha aprobado la Decisión, ésta queda suspendida de vigencia hasta que, tras el referéndum, confirme el Reino Unido su voluntad de permanecer. El Consejo Europeo ha aceptado a regañadientes condiciones y compensaciones para que pueda permanecer el Reino Unido. Sería desairado y humillante hacer concesiones políticas modificando derecho derivado vigente al gusto británico, reinterpretar normas comunes y que finalmente el Reino Unido abandonase la UE. Las concesiones se ejecutarán cuando comunique que permanece.

El compromiso adquirido conlleva que el fondo de lo acordado por el Consejo Europeo en su Decisión se incorporará a los Tratados “en el momento de su próxima revisión de acuerdo con las correspondientes disposiciones de los Tratados y los respectivos requisitos constitucionales de los Estados miembros” (en especial, gobernanza económica, la desvinculación del Reino Unido del compromiso con una Unión “cada vez más estrecha”, el control de la subsidiariedad o la libre circulación en futuras ampliaciones). Así adquirirá la condición de obligatorio y formal de forma diferida.

La Decisión enfatiza de forma preocupante que es “totalmente” compatible con los Tratados y que no altera los poderes de las Instituciones ni los procedimientos legislativos. La última palabra la tiene el Tribunal de Justicia de la UE.

### **(3) ¿Qué pretendía negociar el Reino Unido? y ¿de qué se queja?**

Podría resumirse en un concepto: flexibilidad para los compromisos y obligaciones adquiridos por el Reino Unido. Recuperar soberanía, libertad económica y de comercio. No tener compromisos. Sus exigencias se concretaron, después de muchas imprecisiones y exageraciones, en la citada carta formal al Consejo Europeo en la que abandonó algunas exigencias.

#### **(3.1) Gobernanza económica de la Eurozona y salvaguardias para no participantes**

El *Premier* Cameron partía de una constatación objetiva de la que se hace eco el Consejo Europeo; en 2015-2016 los Estados miembros cuya moneda es el euro son 19 y otros nueve están fuera de la tercera fase, si bien reconoce que entre estos hay diferentes estatus y el propio del Reino Unido es un *opt out*. No tiene obligación de pasar a la tercera fase. El Reino Unido no se opone a que los Estados del euro quieran

---

<sup>2</sup> Decisión de los jefes de Estado o de gobierno, reunidos en el seno del Consejo Europeo, relativa a un nuevo régimen del Reino Unido en la UE, EUCO 1/16, de 19/II/2016, Anexo I. Los documentos previos que sirvieron de base a la negociación en la carta del presidente del Consejo Europeo presentando las bases del acuerdo (comunicado de prensa, 23/16, 2/II/2016).

asegurar la estabilidad de su moneda pero entiende que muchas reformas en materia fiscal, bancaria, seguros, etc., no deben afectar al mercado interior ni a los intereses de los Estados que no están en el euro. En estos años de crisis los miembros de la Eurozona han abordado reformas de gran profundidad política y económica (convergencia económica, fiscal y social, estabilidad financiera e inversión, y refuerzo de la gobernanza y del marco institucional de la Eurozona) eludiendo de forma sinuosa, a través de mayorías cualificadas de derecho derivado, reformas de los Tratados que requieren unanimidad.

Los Conservadores abogan por que las normas de la Unión Bancaria sean voluntarias para la zona ajena al euro y a no arrastren al Reino Unido ni a otros Estados ajenos al euro. El acceso al mercado único de estos no debería depender de esas normas más estrictas que no les deberían obligar. Igualmente, las competencias del Banco Central Europeo en materia de estabilidad y control no pueden acabar afectando a los Estados y bancos de fuera de la Eurozona. En ese marco se adoptan decisiones que afectan a los ajenos a la Eurozona, por lo que el Reino Unido reclamaba que lo que afecte a todos debe ser decidido por todos. Los Estados del euro preparan entre ellos las reuniones y se coordinan dominando en el Consejo. Por el contrario, los nueve “fuera del euro” apenas se coordinan, entre otros motivos por las diferencias de estatuto. Dinamarca y el Reino Unido no tienen obligación legal de sumarse al euro, pero la adhesión al euro es una obligación legal para los restantes Estados, en especial, los Estados que ingresaron en la UE desde 2004, quienes están obligados a avanzar hacia el cumplimiento de las condiciones necesarias para adoptarlo, tal como les recuerda el Consejo Europeo en su acuerdo final.

Las pretensiones del Reino Unido en esta materia no son exageradas o sin fundamento alguno. Ciertamente, todos los Estados miembros están vinculados por la primera y segunda fase de la Unión Económica y Monetaria, sin excepción alguna. Lo que no les afecta son las obligaciones de la tercera fase relativas a la moneda única y su protección. Es razonable pensar que la construcción de la convergencia económico-fiscal debe disponer de “cortafuegos”, cuando sea posible y evitar legislar sobre los Estados que tienen una excepción legal al euro. El equilibrio basado en el respeto mutuo hace posible el entendimiento y beneficios al lograr que no haya interferencias o frenos ni expansión no querida. El riesgo de diversificar la normativa aplicable no debe afectar en todo caso al marco institucional único para todos los Estados, estén en el euro o no.

Lo que pretende de forma comprensible e interesa a la propia UE es que haya una garantía de respeto mutuo entre los miembros, participen o no de la moneda única. Además, ello facilitaría a los Estados del euro poder decidir una mayor profundización de la Unión Económica y Monetaria, sin pensar en las cortapisas o consecuencias para los de fuera de la Eurozona y salvaguardando los derechos y competencias de los no participantes.

Los Estados miembros ofrecen garantías a los Estados de fuera del euro, como el Reino Unido, que no habrá discriminación entre las personas físicas o jurídicas basadas en la moneda oficial del Estado miembro y, siguiendo jurisprudencia consolidada del Tribunal de Justicia de la UE, cualquier diferencia del tratamiento debe basarse en razones objetivas. La situación de los Estados cuya moneda no es el euro tienen derecho, con

alguna similitud a los no participantes en una cooperación reforzada –si bien ésta sólo es posible en ámbitos comunes–, a que los actos de aquellos respeten las competencias, los derechos y obligaciones de los Estados miembros cuya moneda no es el euro. A cambio del principio de no interferencia en el estatuto de los no participantes, la UE y sus Estados del euro se vería compensada con el compromiso de que aquéllos no crearán obstáculos a la unión económica y monetaria y la facilitarían.

El Consejo Europeo garantiza que las competencias del Banco Central Europeo, o la Junta Única de Resolución (la que liquida bancos en crisis) no se aplicarán a los Estados cuya moneda no es el euro, salvo acuerdos de cooperación sobre supervisión prudencial, así como se establecen otras garantías de no interferencia y respeto. En todo caso, no se descarta el código normativo único cuando sea necesario para preservar condiciones de competencia equitativas dentro del mercado interior y la estabilidad financiera.

Se ha acordado un procedimiento de “freno de emergencia” de toma de decisiones que requerirá adoptar en el futuro una Decisión del Consejo; bastaría que “un solo” Estado no participante en la unión bancaria muestre su oposición motivada a que el Consejo adopte un acto por mayoría cualificada, para que el Consejo debata la cuestión.<sup>3</sup> El Estado justificará su oposición indicando la forma en que el proyecto de acto puede interferir en los Estados ajenos al euro. Este mecanismo de suspensión de la toma de decisiones en manos de un solo Estado para abrir un período de debate centrado en las consecuencias de una norma común recuerda mucho el mecanismo del “compromiso de Ioannina” de 1995 (a iniciativa española frente a las consecuencias de la ampliación a Austria, Finlandia y Suecia) y retomado por el Tratado de Funcionamiento en la reforma de Lisboa para la formación de la mayoría, pero se requerían varios Estados (tres) y un porcentaje de población. Se intentó por la Eurozona hasta las horas finales que fuese una acción colectiva pero el Reino Unido no cedió en su exigencia unilateral.

### (3.2) Competitividad

Este nudo de propuestas de activación de la UE presenta una crítica positiva y se auguraban acuerdos aceptables para todas las partes. Nadie puede negarse a la lógica de una integración ampliada a otros sectores y, por tanto, la expansión del mercado interior en servicios, energía, industria digital, etc. O a la aceleración de acuerdos con EEUU, Japón y la India, siempre que reúnan elementos equilibrados de reciprocidad, beneficio mutuo y adecuadas salvaguardias.

El Reino Unido siempre tuvo especial sensibilidad frente a lo que ha denominado “las trabas burocráticas de Bruselas”. Estas repetidas críticas tienen sólo algo de verdad. Al margen del tópico, pedir contención en la regulación es beneficioso para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Una cosa es contención y equilibrio y otra hacer emerger un liberalismo económico a ultranza, privando de todo control y normas sobre el mercado. Esta exigencia no requiere revisar los Tratados. Luego es factible. Exige un

---

<sup>3</sup> Anexo II, EUCO 1/16: Proyecto de Decisión del Consejo sobre las disposiciones específicas relacionadas con la gestión eficaz de la unión bancaria y de las consecuencias de la mayor integración de la zona del euro. Se modificará la Decisión 2009/857/GE, de 13/XII/2007.

cambio de actitud y, a lo sumo, modificar en el futuro normas de Derecho derivado que puedan suponer rémora o carga burocrática para las empresas sin la compensación de beneficios o garantías necesarias para todos, empresarios, poderes públicos y consumidores.

La respuesta del Consejo Europeo a la preocupación británica de fondo es “insuflar un nuevo aliento al mercado interior y adaptarlo para que mantenga el ritmo en un entorno en constante evolución. Europa debe impulsar su competitividad internacional en general, en los servicios y productos y en sectores clave como el de la energía y el mercado único digital”.

Y frente al hartazgo por el puntillismo normativo, el Consejo Europeo asume “un compromiso decidido de simplificación normativa y reducción de la carga administrativa, inclusive, cuando proceda, por medio de la retirada o derogación de actos legislativos, y una mejor utilización de las evaluaciones de impacto y de las evaluaciones ex-post a lo largo de todo el ciclo legislativo, tanto a escala de la UE como nacional”.<sup>4</sup>

En definitiva, la Comisión Europea deberá simplificar la legislación, evitar el exceso normativo y reducir la carga administrativa para las empresas y ya se ha comprometido a ello.<sup>5</sup> Será positivo para todos, sí. ¿Pero hasta dónde debe llegar la inhibición legislativa, la no exhaustividad y la acción derogatoria? El Consejo Europeo ha puesto unos límites: en una elevada protección de consumidores, trabajadores, salud y medio ambiente. Es una pretensión que no va a dejar indiferente al Parlamento Europeo. Hay que contar con la mayoría parlamentaria de los dos grandes partidos, como siempre.

### (3.3) La denominada cuestión de la soberanía (“una unión cada vez más estrecha”) y más

Era y es la cuestión más delicada en términos políticos y jurídicos. Es bien sabido que la frase (“unión cada vez más estrecha”) apareció originalmente en el preámbulo del Tratado de Roma, 1957 (cuando el Reino Unido no era ni quiso ser miembro). En el Tratado CECA de 1951 no se utiliza tal cual pero sí la idea de “más amplia y profunda”. Desde la entrada en vigor de la reforma de Maastricht en 1993, este talismán o divisa de la UE se recoge en el art. 1 del Tratado de la UE (entonces art. A). La clave es que está en el articulado, es una obligación legal. Aunque son lentos de reflejos, son buenos juristas.

Esta frase entronca con el principio de progresividad que preside el modelo de integración desde la Declaración de Robert Schuman. La construcción europea es una idea dinámica que atañe a muchas generaciones. Europa no se haría de una vez, sino mediante realizaciones concretas y paso a paso... La UE es evolutiva, progresiva y se construye por sucesivas generaciones de europeos que van aportando nuevos elementos a la unidad europea.

---

<sup>4</sup> Anexo III, EUCO 1/16: Declaración del Consejo Europeo sobre la competitividad.

<sup>5</sup> Anexo IV, EUCO 1/16: Declaración de la Comisión Europea, relativa a un mecanismo de aplicación de la subsidiariedad y un mecanismo de aplicación de la reducción de las cargas.

Cameron quiere romper el modelo de progresividad. Cerrar y bloquear el proceso, al menos para el Reino Unido. Reconoce en su carta citada que si bien “una unión cada vez más estrecha” puede seguir siendo un objetivo para otros países de la UE, el Reino Unido ya no quiere estar atado a la ambición de “más Europa”. Quiere romper esa inercia de más y más poderes que se transfieren desde los Estados miembros a las instituciones de la UE o, más exactamente, que su país no asuma la obligación “constitucional” de trabajar en el seno de la UE por la progresividad “como obligación legal, formal y camino irreversible”... David Cameron exige que en la próxima reforma de los tratados se suprima tal principio.

Eliminar la frase de los Tratados hubiera exigido su revisión del Derecho originario por lo que es inaceptable desde un punto de vista formal y metodológico en corto y medio plazo (no antes de 2019). Pero es que además no es una cuestión formal. Eliminar sin más el gran lema histórico de “una unión cada vez más estrecha” es poner una bomba en la misma línea de flotación de la Unión. Es verdad que podría volver al Preámbulo en una futura reforma, pero sería una concesión excesiva.

No se han juntado palabras. Responde a una concepción filosófica y jurídica sobre la idea de proceso, de construcción intergeneracional, de evolución, de adaptación a los tiempos y necesidades. Pero no supone ningún automatismo. Es un temor político que parece infundado. Cualquier ampliación de competencias exige una reforma de los tratados y, por tanto, el gobierno y Parlamento británicos pueden frenar –y lo han hecho– cualquier cambio que les inquiete (al igual que cualquier otro parlamento de un Estado miembro, dado que toda reforma de los Tratados exige unanimidad). Esa cláusula no es una mancha de aceite que expanda por sí la integración ni exija la integración de soberanías hasta su extinción y sin control parlamentario nacional.

Por ello, el Consejo Europeo aclara que esa frase en el art. 1 TUE no es una base jurídica para ampliar la aplicación de los Tratados o del Derecho derivado de la UE ni para una interpretación extensiva de las competencias de la Unión o de los poderes de sus instituciones ni que las competencias atribuidas a la Unión no puedan reducirse y devolverse así a los Estados miembros. Ese precepto no ha sido ni será obstáculo para diferentes estatutos o vías de integración y no obligan a todos los Estados miembros a buscar una meta común (en el Proyecto figuraba “destino”, a última hora se diluyó la carga política del sustantivo).

El Consejo Europeo interpreta bien el precepto, pero parece que se equivoca y se adentra en una línea roja cuando afirma, nada más iniciar la Sección D de la Decisión, que “Se reconoce que el Reino Unido, habida cuenta de su situación específica conforme a los Tratados, no se ha comprometido a una mayor integración política en el seno de la Unión Europea”. El art. 1 es aplicable a todos aunque sea más filosófico que jurídico y no puede exonerar ahora del compromiso, si bien ninguno está obligado a una “ulterior” integración política en el seno de la Unión Europea (lo que sí es legal), pues cualquier cambio en los Tratados requiere unanimidad.

Los europeos hemos demostrado salvar abrumadores obstáculos. El acuerdo interpretativo del Consejo Europeo debería ser suficiente. Y no debemos enredarnos en palabras. Una alternativa puede estar en EEUU. El Reino Unido profesa cierta devoción

por lo norteamericano. Fijémonos en la Constitución de EEUU: “Nosotros, el pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta,...”. “Una unión más perfecta”, luego hay alternativa futura a la interpretación del Consejo Europeo y a la “maldita” frase europea. ¿Podrá ser del gusto británico?

El *Premier* británico también suscitaba desconfianza hacia la aplicación del principio de subsidiariedad. Se puede decir que su lema es “Europa donde sea necesaria, norma nacional cuando sea posible”. No es descartable ni descabellada la idea. Se puede suscribir en apariencia. Pero lo que quiere es: primero, repatriar competencias “de Bruselas”, lo que no se impide por el Tratado y se prevé expresamente desde la reforma de Lisboa (art. 48.2 TUE); segundo y probablemente inaceptable, pretende vetar y someter a la Comisión Europea desde el Consejo a discreción, instrumentalizando a los parlamentos nacionales. Hay que reconocer que el Reino Unido no es el único, ni está solo.

En efecto, las líneas rojas afloran en las exigencias aceptadas para modificar sibilinamente el mecanismo de control del principio de subsidiariedad. Cameron proponía facilitar la “tarjeta roja” de los parlamentos nacionales para paralizar conjuntamente una propuesta normativa de la Comisión y al paralizar la acción europea devolver competencias a los gobiernos y parlamentos nacionales. Pero la oferta del Consejo Europeo cambiando los “detalles” (el umbral o número de informes negativos de los parlamentos nacionales) requiere una modificación de los Tratados, pues está regulado con detalle el mecanismo de control del principio de subsidiariedad (en un Protocolo). De nuevo, al pragmatismo británico le podría bastar el compromiso político, pero el efecto es alterar el texto del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El acuerdo político roza la legalidad o contiene un error. El art. 7 del Protocolo sobre el principio de subsidiariedad establece que los parlamentos nacionales tienen ocho semanas para emitir un informe motivado si estiman que la propuesta legislativa vulnera el principio de subsidiariedad. La Decisión del Consejo Europeo lo extiende sin más a 12 semanas. Es verdad que el ilícito sería grave si redujera el plazo... Seguramente es razonable aceptar la extensión del plazo pero es una modificación “salvaje” del Protocolo al margen del procedimiento de reforma y que no afecta a la conducta del Consejo Europeo sino fundamentalmente de la Comisión Europea o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos.

Además, añade una nueva consecuencia que no está en el Protocolo aplicable. Si el número de informes o dictámenes motivados de los parlamentos nacionales que estiman que un proyecto de acto legislativo de la Unión no cumple el principio de subsidiariedad representan más del 55% de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales (uno por cada cámara parlamentaria), la Presidencia del Consejo (de Ministros) lo debatirá. La apertura del debate en el Consejo, centrada en los informes motivados o negativos de una sobrada mayoría de cámaras parlamentarias, no modifica normas de los Tratados; y es cierto que la Decisión del Consejo Europeo obliga

políticamente sólo al Consejo (de Ministros). Forma parte de la discrecionalidad de los debates del Consejo sobre la propuesta de acto legislativo. Hasta ahí legal.

Muy distinto es el compromiso que adquieren los miembros del Consejo de tener que aceptar la suspensión del examen del proyecto de acto legislativo de que se trate, salvo que el proyecto se modifique para tener en cuenta los dictámenes motivados. Es un chantaje al margen de los Tratados. Hubiera sido legal que se comprometieran los gobiernos a plantear enmiendas en el Consejo para conformarse a la mayoría de informes parlamentarios nacionales pero no lo hacen porque les obligaría a votarlas por unanimidad y con el riesgo de rechazo del Parlamento Europeo. Por el contrario, se comprometen a “paralizar” el acto hasta conseguir “doblegar” a la Comisión Europea para que cambien su propuesta tal como quieren los parlamentos nacionales. Es decir, contraen una obligación de no seguir debatiendo un proyecto hasta que la Comisión (en su caso, el grupo de Estados u otra institución autora del proyecto legislativo) no modifique su propuesta en el sentido de los informes motivados del 55% de las cámaras parlamentarias... Le endosan el problema a la Comisión. Si afectara a proyectos presentados por la Comisión (la inmensa mayoría de las propuestas legislativas) puede lesionar el derecho discrecional de propuesta legislativa de la Comisión, la cual puede ver en los informes parlamentarios posiciones no compatibles con el interés común europeo. Es verdad que la Comisión se puede resistir si no le convence la posición de los parlamentos nacionales y quiere proteger su derecho discrecional como dueña de la propuesta decidiendo retirar su propuesta y aceptar la inacción legislativa. Le puede abocar a la retirada del proyecto por la Comisión antes que seguir dictados de intereses nacionales ocultos bajo los informes parlamentarios nacionales.

Es verdad que si quiere, la Comisión no se somete ni se viola su derecho de propuesta si decide la retirada del proyecto legislativo y preserva la compatibilidad de su estatuto con los tratados, pero la inacción legislativa común permite recuperar el ejercicio de la competencia a gobiernos y parlamentos nacionales. Esto parece una jugada maestra del Reino Unido.

Creo esta parte de la Decisión del Consejo Europeo introduce distorsiones jurídicas que pueden afectar al principio constitucional de equilibrio institucional, tantas veces protegido por el Tribunal de Justicia de la UE.<sup>6</sup> Es una presión excesiva de los gobiernos, de una sola de las cámaras legislativas (el Consejo, y no el Parlamento) sobre la institución autora del proyecto legislativo e inaceptable legalmente si es sobre la Comisión.

Y, además, es redundante en el fondo, pues el Protocolo vigente ya prevé un mecanismo equilibrado en manos de cualquiera de las dos cámaras legislativas de la UE (Parlamento Europeo y Consejo) con el mismo derecho de poder rechazar o vetar en primera lectura un proyecto legislativo que reúna una mayoría de informes parlamentarios nacionales en su contra y que no fueron tenidos en cuenta por la Comisión (art. 7.3 del Protocolo); y basta la mayoría de cámaras nacionales y no un

---

<sup>6</sup> Son clásicas las sentencias del Tribunal de Justicia de 23/IV/1986, “*Los Verdes*”, 294/83; 27/IX/1988, *Parlamento Europeo c. Consejo -Comitología-*, C-302/87; y de 22/V/1990, *Parlamento c. Consejo, “Chernobyl”*, C-70/88.

55%... Pero la enmienda a la totalidad es responsabilidad del poder legislativo de la UE; Consejo y Parlamento Europeo tienen la misma opción por separado. A diferencia del nuevo procedimiento de presión, que sólo queda en manos del Consejo.

Finalmente, cabe destacar que se reiteran obviedades jurídicas en la Decisión del Consejo, seguramente por razones pedagógicas para medios de comunicación y gran público, pues se supone que los juristas del gobierno británico saben “algo” de Derecho internacional (yo creo que mucho y muy bien)... Por ejemplo, se dice algo elemental, de manual, que el valor de los protocolos es el mismo que el de los Tratados, o que la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro (hasta dos veces lo dice ya el art. 4.2 del TUE).

Lo que es de nota (y revela la finura jurídica de los asesores británicos) es que hayan conseguido que el acuerdo del Consejo Europeo declare que esa responsabilidad sobre la seguridad nacional “no constituye una excepción al Derecho de la Unión y por consiguiente no deberá interpretarse en sentido restrictivo. En el ejercicio de sus poderes, las instituciones de la Unión respetarán plenamente la responsabilidad de la seguridad nacional de los Estados miembros”. Es conocida la jurisprudencia del Tribunal de Justicia desde 1989: los actos de los Estados se someten al control de derechos fundamentales tanto cuando aplican la normativa de la UE “como cuando se acogen a una excepción” prevista en los Tratados o en el derecho derivado.<sup>7</sup> Aviso al Tribunal de Justicia para que no entre a juzgar esas decisiones nacionales sobre seguridad nacional; otra cosa es si tiene ocasión de pronunciarse. Y lo que sirve para el Reino Unido, sirve para España... un aviso a todos los navegantes que pongan en peligro la seguridad de un Estado miembro, pues el Derecho de la UE nunca será un obstáculo para la defensa de la integridad y seguridad del Estado frente al agresor interno o externo ni los actos de defensa de la seguridad recaen bajo la competencia del Tribunal de Justicia.

#### (3.4) La libre circulación de ciudadanos de la UE y “el turismo de bienestar”

En su carta el *Premier* británico afirmaba tener controlada la inmigración exterior; pero donde reclamaba medidas es ante la afluencia de inmigración procedente de la UE. Reconocía que han llegado al Reino Unido muchos ciudadanos de otros Estados miembros muy bien preparados. Aunque proclamaba que el Reino Unido quiere una economía abierta, recuerda que esa afluencia de residentes de la UE tiene impacto en los servicios médicos y hospitalarios, escuelas, servicios públicos y en los beneficios y prestaciones sociales. Se queja de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE que, en su opinión, ha acogido una interpretación extensiva de los derechos (quizá hace años...). Cameron quiere poner fin al denominado, despectivamente, “turismo del bienestar” y proponía restricciones a los beneficios y prestaciones gubernamentales como una forma de reducir los factores de atracción para el Reino Unido: los ciudadanos de la UE que quieran residir en el Reino Unido estarían obligados a trabajar y pagar impuestos durante un período de cuatro años antes de acceder a las ayudas estatales como vivienda y compensación sobre salarios bajos; proponía la retirada de

---

<sup>7</sup> Sentencias de 13/VII/1989, *Wachauf*, 5/88; 18/VI/1991, *ERT C-260/89*; 18/XII/1997, *Annibaldi C-309/9613*; y 13/IV/2000, *Karlsson C-292/97*.

subvenciones a los hijos de los trabajadores de la UE que residen fuera del Reino Unido y pretendía deportar a los que no encuentren empleo en seis meses (aunque esta exigencia de los últimos años no aparece en la carta de Cameron y no se trata en el proyecto de Decisión del Consejo Europeo).

De cara al futuro, afirma que exigirá –y podrá hacerlo legalmente con ocasión de la negociación de futuros tratados de adhesión– que haya restricciones más estrictas sobre la libre circulación de ciudadanos de los futuros Estados miembros de la UE; la libre circulación no se aplicaría a futuros nuevos miembros hasta que sus economías hayan convergido mucho más estrechamente con los Estados miembros actuales.<sup>8</sup> El Consejo Europeo acepta esta posibilidad futura condicionada al ingreso de nuevos socios.

Es cierto que el hecho de que un Estado miembro atraiga a un gran número de ciudadanos a su territorio puede plantear distorsiones y cargas excesivas; no es solución pensar que esa desproporción, como consecuencia de un generoso sistema nacional de bienestar social, fuera compensada con un fondo europeo a cargo del presupuesto de la UE pues la prestación seguiría ejerciendo su atracción y sería un trato desigual al financiarla la UE para los inmigrantes que van a determinado Estado.

Quizá el impacto sensible para la opinión pública de todas las exigencias británicas son las relativas a la libre circulación de personas. El Reino Unido podrá hacer controles pero no podrá impedir la libre circulación de ciudadanos de la UE. En tiempo presente las normas vigentes exigen la aplicación plena del fundamental derecho de libre circulación de la ciudadanía, pero esta exige cumplir condiciones.

¿Por qué se plantea este problema? Es fundamentalmente británico, pero no es exclusivo y se observan situaciones similares aunque puntuales en otros Estados como Austria, Bélgica y Alemania cuando se reconocen prestaciones o subsidios sociales no contributivos, por ejemplo, de vivienda, subsidio familiar por los hijos, de transporte, de espera del primer trabajo, espera en búsqueda de empleo, etc. Las prestaciones sociales no contributivas y en general la seguridad social es competencia de cada Estado miembro, no de la UE. El origen del atractivo está en la propia normativa británica de subsidios y, claro, en el principio de igualdad de los ciudadanos de la UE, si bien éste no es irrestricto. El Reino Unido no está solo; el propio vicepresidente de la Comisión, Timmermans, respalda al Reino Unido frente el “turismo de bienestar”. Claro que las pretensiones británicas irritaban a los Estados de la ampliación al Este y a otros del Sur.

El derecho de libre circulación y residencia de ciudadanos de la UE está protegido por los Tratados. Desde la entrada en vigor del Tratado de la UE (Maastricht, 1993) es un derecho fundamental y comprende el derecho a ir y volver de un Estado miembro a otro, o permanecer residiendo en cualquier Estado miembro con estas condiciones: si se obtiene un trabajo en un tiempo razonable o si se poseen los medios económicos y

---

<sup>8</sup> Por ello, la Decisión del Consejo Europeo reconoce que “contemplarán medidas transitorias adecuadas relativas a la libre circulación de las personas en las correspondientes Actas de Adhesión acordadas por todos los Estados miembros” y se toma nota de la posición del Reino Unido. Nada que objetar si están de acuerdo todos, los 28 y los futuros candidatos.

seguro completo de enfermedad. Es un *a priori* de la integración, una *conditio sine qua non*. Igualmente, es intocable el principio de igualdad y no discriminación por razón de la nacionalidad. Requeriría una reforma impensable de los Tratados.

Por tanto, había que hacer un esfuerzo de interpretación de los Tratados, y ver las posibilidades que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y el Derecho derivado vigente para permitir legalmente restricciones “proporcionadas” en el acceso a prestaciones sociales.

El art. 18.1 del Tratado de Funcionamiento de la UE prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad “en el ámbito de aplicación de los Tratados” y el art. 20.2, puntualiza que los derechos que confiere a los ciudadanos de la Unión se ejercerán “en las condiciones y dentro de los límites definidos por los Tratados y por las medidas adoptadas en aplicación de éstos”. El art. 21.1 supedita el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros a las “limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación”.

El derecho de libre circulación por períodos inferiores de tres meses es “irrestringido” para la ciudadanía de la UE pero “sin beneficios sociales”.<sup>9</sup>

Ahora bien, residir por más de tres meses no es un derecho irrestringido. La Directiva 2004/38 es la “ley” europea que establece las condiciones de ejercicio previstas en el art. 21 TFUE y exige o un trabajo o recursos suficientes y un seguro médico para que ningún ciudadano sea una carga para el Estado de acogida (con unas adaptaciones a los inactivos como estudiantes). Es claro en la Directiva que el derecho a residir por períodos superiores a tres meses en un Estado miembro sólo se goza si se reúnen esos dos requisitos.

Veamos si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia puede venir al rescate del Reino Unido. Y a fe que lo consigue y de ello se hace eco expresamente la Decisión del Consejo Europeo.

El Tribunal de Justicia ha declarado que un ciudadano de la Unión sólo puede reclamar la igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado miembro de acogida en materia de prestaciones sociales “si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos” de la Directiva 2004/38<sup>10</sup> (medios económicos y seguro médico). El resto de estancias son ilegales aunque puedan ser toleradas, pero “no dan derecho a beneficios no contributivos” para los inactivos.

---

<sup>9</sup> La residencia por un período de hasta tres meses limita las condiciones o las formalidades del derecho de residencia a la exigencia de estar en posesión de un documento de identidad o pasaporte válidos (art. 6 Directiva 2004/38).

<sup>10</sup> TJUE, sentencia de 11/XI/2014, *Elisabeta Dano, Florin Dano*, C-333/13, fund. 69. En este caso relativo a una madre e hija menor rumanas; la madre no trabajaba ni tenía recursos viviendo junto a familiares en Alemania. También en sentencia de 21/II/2013, *LN y Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, C-46/12.

Por otro lado, el art. 24.2 de la Directiva 2004/38 dispone que “el Estado miembro de acogida *no estará obligado* a conceder el derecho a prestaciones de asistencia social, ni estará obligado, antes de la adquisición del derecho de residencia permanente, a conceder ayudas de manutención consistentes en becas o préstamos de estudios, incluidos los de formación profesional, a personas que no sean trabajadores por cuenta ajena o propia, personas que mantengan dicho estatuto o miembros de sus familias” (cursiva añadida). La residencia permanente se adquiere a los cinco años de residencia. Ese precepto supone una excepción al principio de no discriminación, confirmado en abundante jurisprudencia del TJUE.

Limitar las prestaciones especiales no contributivas establecidos por autoridades públicas, sea a escala nacional, regional o local, a las que recurre un ciudadano de la UE desplazado a otro Estado y que no dispone de recursos suficientes para sus necesidades básicas y las de los miembros de su familia tiene su razón objetiva en la necesaria previsión presupuestaria pues “tales personas pueden convertirse en una carga para las finanzas públicas del Estado miembro de acogida, que pueda tener consecuencias para el nivel global de la ayuda que puede conceder dicho Estado”. Para el Tribunal, la exigencia del art. 7.1.b) de la Directiva 2004/38 de recursos suficientes y seguro médico que cubra todos los riesgos “pretende impedir que los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica utilicen el sistema asistencial del Estado miembro de acogida para garantizar su subsistencia”.<sup>11</sup>

Y ha estimado “legítimo que un Estado miembro de acogida desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de una prestación y ese Estado miembro competente” pues la propia Directiva 2004/38 exige “evitar que los beneficiarios del derecho de residencia, incluidos los estudiantes, se conviertan en una carga excesiva para la asistencia social del Estado miembro de acogida durante un primer período de estancia” (de tres meses a cinco años). Por ello estima legal un régimen nacional que exige “la existencia de un vínculo real con el Estado miembro de acogida podría responder, en principio, a un objetivo legítimo que puede justificar restricciones de los derechos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.”<sup>12</sup> Esta idea de condicionar los beneficios sociales a la existencia de “vínculos reales” es acogida por el Consejo Europeo y éste recuerda, sin cita concreta de sentencias, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

En consecuencia, el marco legal para las restricciones que plantea el Reino Unido está en la propia Directiva 2004/38 y en la interpretación equilibrada del TJUE: se pueden restringir las prestaciones sociales que concede un Estado miembro a sus nacionales (para desempleados, estudiantes etc.) cuando el ciudadano de la UE que las reclama está en la situación temporal de búsqueda de empleo durante los primeros cinco años de estancia (primer empleo o desempleado).

---

<sup>11</sup> TJUE, *Dano*, ap. 63 y 76.

<sup>12</sup> TJUE, sentencia de 4/X/2012, *Comisión/Austria*, C-75/1.

No es nuevo. Preocupaciones y soluciones restrictivas a un cierto abuso en la solicitud de ayudas sociales también han sido admitidas en litigios sucedidos en Alemania y ya se estaban aplicando en relación con ciudadanos de la UE que se desplazan a ese país a buscar empleo al tiempo al tiempo que solicitan ayudas como desempleados de larga duración.<sup>13</sup>

Parece razonable que la UE sea suficientemente flexible para dar cabida a los diferentes sistemas de bienestar nacional al mismo tiempo que garantiza las cuatro libertades. No hay que reformar el derecho originario. Lo que importa es que las restricciones se basen en criterios objetivos y no sean desproporcionados respecto los objetivos que persiguen. Podrán restringirse los beneficios sociales a los solicitantes de empleo (de primer empleo o desempleados desplazados a buscar empleo) con el derecho ahora en vigor. No con carácter general para los ciudadanos de la UE que obtenga un trabajo y entran en el ciclo productivo.

Un problema distinto es si un solicitante de empleo de la UE no ha encontrado trabajo dentro de los seis meses; el Reino Unido pretendía su deportación. Ciertamente el Derecho de la UE sólo otorga un derecho de residencia por más de tres meses a los que están empleados o trabajadores por cuenta propia o bien tienen autosuficiencia económica y un seguro médico. De la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que fuera de estos criterios se les puede negar la residencia por los Estados miembros pero el TJUE afirma que mientras un ciudadano de la UE no solicite ayudas o beneficios y no sea carga para el Estado de acogida “no debería ser expulsado” (o no incurra en los motivos de expulsión de la Directiva 2004/38, amenaza al orden público, la seguridad o salud pública).

El Tribunal de Justicia ha afirmado que los Estados miembros están obligados a dar los demandantes de empleo de un plazo razonable para encontrar un trabajo, y que seis meses era razonable. Sin embargo, al mismo tiempo, ha declarado que ciudadanos de la UE no pueden ser expulsados, siempre y cuando “se puedan presentar pruebas de que siguen buscando empleo y que tienen posibilidades reales de ser contratado”, si bien le puede denegar toda prestación social (caso citado *Alimanovic*). Fijar un plazo unilateralmente para esperar el trabajo puede originar un ilícito y hacerlo mediante Derecho derivado no tiene fundamento y exigiría la reforma del Tratado. Por ello, el Consejo Europeo no entra en ese charco y no responde al Reino Unido.

Claro que los problemas para el Reino Unido no acaban en el ciudadano de la UE demandante de empleo; es bien sabido que el derecho de residencia se extiende a su familia (europea o de terceros Estados y a los abundantes fraudes con los matrimonios de conveniencia). Al menos el derecho en vigor le ayuda, y el Consejo Europeo recuerda que la Directiva 2004/38 permite a los Estados miembros deportar y excluir a los

---

<sup>13</sup> TJUE, sentencia de 15/IX/2015, *Jobcenter Berlin Neukölln/Nazifa, Sonita, Valentina y Valentino Alimanovic*, C-67/14. También la sentencia de 16/IX/2105, *Comisión c. Eslovaquia*, C-361/13. Está pendiente el caso *García Nieto y Peñas Cuevas*, C-299-14.

ciudadanos de otros países de la UE por razones de orden público, seguridad y salud pública (con mayor razón a los extranjeros de terceros Estados).<sup>14</sup>

La Decisión del Consejo Europeo no se sale del guión del respeto del Derecho originario y derivado (con dos posibles modificaciones) y de su interpretación por el Tribunal de Justicia en los últimos años en una materia muy delicada socialmente. Se reconoce, siguiendo al pie de la letra al Tribunal de la UE, que “pueden imponerse condiciones en relación con determinadas prestaciones para velar por la existencia de un vínculo real y efectivo entre la persona afectada y el mercado laboral del Estado miembro de acogida”. Aceptan que es legal “la posibilidad de denegar las prestaciones sociales a personas que ejercen su libertad de circulación con el único objetivo de poder disfrutar de la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia”. Y que los Estados están “capacitados para tomar medidas destinadas a prevenir el abuso de derecho o el fraude, como la presentación de documentos falsificados, y para tratar casos de matrimonios de conveniencia contraídos o mantenidos con nacionales de terceros países con el fin de hacer uso de la libre circulación como vía para regularizar una estancia ilícita en un Estado miembro, o casos de uso de la libre circulación como vía para sortear las normas nacionales de inmigración aplicadas a nacionales de terceros países.” El Reino Unido tiene vía “libre” legal.

Y el Consejo Europeo acepta una modificación del Reglamento 883/2004 (con el consentimiento pendiente del Parlamento Europeo) en lo que respecta a la exportación de prestaciones por hijos que residen en el Estado miembro distinto de aquel en el que reside el trabajador (da solución legal a las prestaciones por hijos del desplazado comunitario que permanecen en el país de origen). No perderán el derecho a la prestación y a exportarla pero con una adaptación. El Consejo Europeo ha limitado la pretensión británica a las nuevas solicitudes de prestaciones por hijo que permanecen en el Estado de origen, de modo que la cantidad a percibir se adaptará al nivel de vida de residencia del niño y para las actuales no se aplicará hasta 2020 (concesión británica de última hora). Se garantiza que estas limitaciones no se extenderán a pensiones de jubilación.

Para actividades profesionales se prevé un mecanismo de alerta con restricciones en las prestaciones sociales no contributivas durante los primeros cuatro años de estancia y de forma gradual ante flujos de entrada de una magnitud excepcional bajo control europeo. Para ello se acepta modificar el Reglamento (CE) nº 492/2011 relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (si el Parlamento Europeo consiente). Cualquier Estado miembro podrá notificar a la Comisión que se encuentra en una situación así y a propuesta de la Comisión y autorización del Consejo se permitirá restringir el acceso a las prestaciones sociales vinculadas al ejercicio de una actividad profesional durante los primeros cuatro años de estancia y de forma gradual teniendo en cuenta el progreso de su vinculación real con el país de acogida. No es automático

---

<sup>14</sup> La dificultad potencial para el Reino Unido en relación con la familia extranjera en el Reino Unido es que pueden apelar la deportación en virtud de los derechos a la vida familiar garantizado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Pero ese es otro problema y no asimilado aún por el Reino Unido y que la UE no le puede resolver.

ni unilateral sino bajo control institucional. La Comisión reconoce que el problema ya se está dando en el Reino Unido (Anexo VI) por lo que podrá desencadenar el procedimiento cuando se apruebe la reforma del Reglamento, pero no se aplicará a los que ya están integrados sino a los lleguen por primera vez y la vigencia de la autorización no podrá ser superior a siete años (el Reino Unido pretendía el doble). También a última hora se incluyó una salvaguardia para que el Reino Unido (o cualquier otro Estado) que adopte bajo control estas medidas restrictivas de prestaciones no den lugar nunca a un trato más favorable a nacionales de terceros países que a ciudadanos de la UE en situación comparable.

Claro que ambos Reglamentos requieren de la aprobación por el Parlamento Europeo, por lo que los Estados sólo se pueden comprometer a hacer todo lo que esté en su mano en la fase de Consejo. La mayoría parlamentaria de populares y socialistas en el Parlamento Europeo, que representa la gobernabilidad en Europa, tienen la última palabra.

#### **(4) El eco en los Estados miembros e instituciones**

El Reino Unido ha contado con dos grandes aliados en su negociación: el presidente del Consejo Europeo, el polaco Donald Tusk, y el vicepresidente de la Comisión Europea, el neerlandés Frans Timmermans, y tras ellos sus gobiernos respectivos, que han facilitado una negociación discreta y exitosa de la Decisión en un tiempo récord; sin olvidar a otros Estados que comparten esas preocupaciones como Irlanda, Suecia y Dinamarca.

Claro, desde un segundo plano, la omnipresente Alemania ha insuflado a favor de un acuerdo que facilite a toda costa la permanencia del Reino Unido y no conlleve cambios en los tratados en el corto plazo. Francia aceptaba flexibilidad sin exceso de liberalismo económico y siempre que se eviten los cambios en los Tratados. Salvo lo relativo a la libre circulación, Polonia y Bulgaria apoyaban el resto de reivindicaciones británicas. España e Italia, en especial esta última, que ha sido más militante, apoyan el libre comercio pero no les gustaba rebajar sus expectativas de integración política; algunas propuestas interesan especialmente a España, como la relativa al mercado de la energía y digital.

La canciller alemana, Angela Merkel, de cuyo europeísmo y compromiso profundo no se puede dudar, ha facilitado el entendimiento por su decidida voluntad de mantener a los británicos en la UE. Esta actitud de sentirse queridos ha gustado en el Reino Unido y ha facilitado el diálogo y la redacción de los textos para el encaje del país. El hecho de que se propongan modificaciones de algunas normas de derecho derivado exigirá en los próximos meses atraer al Parlamento Europeo a la causa.

Cameron se puede presentar ante la opinión pública británica con un balance de éxito en la renegociación: ha domado a la fiera europea, el Reino Unido se ha hecho respetar y pedirá el “sí” en la campaña. Europa ha rescatado a Cameron del embrollo en el que se había metido y ha ganado una batalla frente a la descomposición que hubiera generado la retirada de una gran potencia.

## **(5) El referéndum**

Va de suyo que sólo los ciudadanos británicos tienen derecho a participar en la votación y en modo alguno los ciudadanos europeos residentes. La única normativa aplicable es la nacional. Los referendos no son competencia de la UE ni un derecho de la ciudadanía europea. A su vez, la decisión que tome el pueblo británico será definitiva. Las circunstancias nada tienen que ver con otros referendos como los de Dinamarca e Irlanda, ligados a la ratificación o no de un tratado de reforma. Aquí ya no habrá posibilidad de otra renegociación y de convocar una nueva consulta. Dado que los británicos no sienten emoción alguna por la UE harán el gélido análisis de costes y beneficios y todo hace pensar que Cameron se lo va a tomar como un gran empeño personal.

Ni que decir tiene que la retirada de un Estado miembro de la UE es un derecho inherente a la membresía de cualquier organización internacional. Está en el Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados (art. 56). Y la reforma de Lisboa regula en el art. 50 el procedimiento a seguir en caso de notificar la retirada; en todo caso, habría un plazo de dos años para negociar las condiciones de la retirada y si no hubiera acuerdo ello no sería obstáculo para materializar la retirada en ese plazo.

A todos nos importa mucho la permanencia del Reino Unido. Una victoria del “no” daría alas a los populistas de toda laya en los Estados miembros, incluidas las fuerzas antieuropeístas del sur de Europa.

Como los británicos son generalmente gente seria y profundamente demócrata, la pregunta del referéndum no será confusa ni ventajista sino sencilla e inequívoca, aunque la versión definitiva aún no ha sido decidida por la comisión electoral: “*Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?*” (“¿Debe el Reino Unido permanecer como miembro de la Unión Europea o abandonar la Unión Europea?”).

## **(6) Conclusiones: la falta de alternativas a la membresía europea**

El “no” a la permanencia aboca al Reino Unido a escenarios inquietantes en su política interna y externa. Escocia es abiertamente europeísta y el fantasma del independentismo se agudizaría. Los acuerdos del “Viernes Santo” para Irlanda del Norte tienen como referencia de fondo la común pertenencia de Irlanda y el Reino Unido a la UE, proceso que se podría ver interrumpido si sale el Reino Unido de la UE. Se abrirían otros frentes anestesiados (Gibraltar) y Francia dejaría de asumir en Calais el sucio papel de frenar en el continente mismo la llegada de inmigración ilegal al Reino Unido.

El Reino Unido es el interlocutor de EEUU, pero si abandona la UE su valor estará a la baja. Con el Reino Unido dentro, EEUU puede influir en la UE; fuera de la Unión, a EEUU le vale menos. La Commonwealth le sirve al Reino Unido para ganar votaciones de nombramientos en la Asamblea General pero no para ser influyente en el mundo o garantizarse exclusivas comerciales. Se podría decir que si el Reino Unido es considerado como una potencia influyente en el mundo, si se le considera potencia, es por ser miembro de la UE y ejercer liderazgo en materia de política exterior.

Pensar en un estatuto como el de Noruega y los Estados del Espacio Económico Europeo (EEE) es decepcionante para una gran potencia que tendría que aceptar miles de normas sin poder participar en los procesos normativos y políticos. Una humillación a la soberanía británica aunque se libre de pagar a la burocracia europea. La *City* financiera estaría fuera del mercado de los servicios financieros y de seguros europeos.

La retirada sería muy perjudicial para ambos. Sin duda, la UE perdería al Estado con el mejor ejército y máxima determinación; nuestra posibilidad de cara a una futura defensa común quedaría descartada. Además es una economía saneada, un Estado con inmejorables relaciones exteriores y el de mayor influencia internacional de la UE. Nos debilitaría en el siglo de Asia.

Y sobre todo porque el Reino Unido es uno de los Estados miembros más cumplidores con el Derecho de la UE: el Reino Unido parece el menos europeísta pero es muy cumplidor. En 2014 el Reino Unido era el noveno mejor en el Informe Anual de la Comisión sobre el respeto al derecho de la UE, mientras que España ocupaba la posición vigésimo sexta de 28 Estados... En 2014 España tenía ocho sentencias condenatorias sin ejecutar y el Reino Unido ninguna. Entre 1986-2014, a España se le iniciaron 241 recursos por incumplimiento; 137 al Reino Unido en sus 42 años en la UE (1973-2014)... España se mira cada mañana al espejo y se pregunta –como la madrastra de *La Cenicienta*– si hay algún otro Estado más europeísta que nosotros. En fin, los españoles somos devotos europeístas pero pecadores; los británicos son agnósticos pero legales.

El balance del acuerdo en el seno del Consejo Europeo es aceptable en su conjunto. Es un acuerdo político respetuoso con las normas fundamentales del Derecho en vigor, salvo alguna línea roja cruzada en el mecanismo de control de la subsidiariedad y en desvincular ya al Reino Unido del art. 1 TUE. Es cierto que la Unión da muestras de debilidad en su proyecto político pero no nos engañemos, el proyecto político europeo quedó en entredicho con la macro ampliación al Este.

Lo que importa es que la Unión muestra determinación de seguir adelante siempre, negociar todo, encontrar espacios comunes y esfuerzo interpretativo del Derecho. Hay que reconocer que la Unión no aburre, enseña y entretiene... hasta la reforma o crisis siguiente. Es un festín, es un paraíso para los juristas. Y no se pueden quejar los politólogos...