



## LEHENDAKARITZA

Kanpo Harremanetarako  
Idazkaritza Nagusia  
Europako Gaietarako Zuzendaritza

## PRESIDENCIA

Secretaría General de  
Acción Exterior  
Dirección de Asuntos Europeos

## Nota sobre la apertura de las negociaciones y la adopción de las directrices de negociación (Mandato negociador para la Comisión Europea)

### Reunión del Consejo de Asuntos Generales (artículo 50 del TUE)

*Los Ministros de Asuntos Exteriores de los 27 Estados miembros de la Unión Europea (todos menos el Reino Unido) se reunieron el 22 de mayo de 2017, para debatir la propuesta de Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza a la Comisión a entablar negociaciones para la celebración de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la UE.*

*Además de los Ministros de los 27 Estados miembros, acudieron por parte de la Comisión Europea, Frans Timmermans, Vicepresidente para la Mejora de Legislación, Relaciones Interinstitucionales, Estado de Derecho y Carta de los Derechos Fundamentales y Michel Barnier, Negociador Jefe para las negociaciones con el Reino Unido.*

*La propuesta de **Recomendación** fue enviada por el Colegio de Comisarios al Consejo el 3 de mayo de 2017. Se compone de:*

- *la **decisión que autoriza** la apertura de las negociaciones y nombra a la Comisión como negociador de la UE.*
- *las **directrices de negociación** (en anexo).*

*Los textos aprobados complementan las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo el 29 de abril de 2017, y establecen las disposiciones detalladas necesarias para llevar a cabo la primera fase de las negociaciones. La propuesta refleja el planteamiento en dos fases propuesto por los 27 Estados miembros y da prioridad a los aspectos necesarios para garantizar la retirada ordenada del Reino Unido de la Unión.*

*Además de aprobar el texto de la Recomendación, los Ministros iniciaron los **preparativos para el Consejo Europeo** sobre las negociaciones con el Reino Unido que tendrá lugar los próximos días 22 y 23 de Junio de 2017; examinaron el proyecto del orden del día.*

*Asimismo, el Consejo adoptó una **decisión que crea un Grupo de Trabajo ad hoc**, formado por representantes de 27 Estados miembros, que asistirá al Consejo y al Coreper en las negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la UE.*

*Por último, los Ministros adoptaron un texto que establece los **principios fundamentales para la transparencia** en las negociaciones.*

*En el almuerzo posterior a la reunión tuvo lugar un debate general sobre el Brexit. Contó con la participación de Guy Verhofstadt, representante del Parlamento Europeo en las negociaciones del Brexit.*

## **LA DECISION**

En su preámbulo, la Decisión reitera los principios fundamentales que se aplicarán a las negociaciones sobre el acuerdo para una retirada ordenada y a las discusiones preliminares sobre el marco de las relaciones futuras y sobre cualquier disposición transitoria. Estos principios fueron aprobados por el Consejo Europeo de 29 de abril de 2017:

- equilibrio entre derechos y obligaciones y garantizar las condiciones equitativas;
- preservar la integridad del mercado único excluye toda participación basada en un enfoque sectorial;
- un tercer país que no pertenece a la UE, no tiene las mismas obligaciones que un Estado miembro, por lo que tampoco puede tener los mismos derechos ni beneficios;
- la participación en el mercado único exige la aceptación de las 4 libertades;
- las negociaciones se llevarán a cabo de manera unitaria, es decir, nada está acordado hasta que todo esté acordado;
- el acuerdo debe respetar la autonomía de la UE en su capacidad decisoria y respecto al TJUE.

La Decisión dispone de 3 artículos:

- El primero autoriza la apertura de las negociaciones y designa a la Comisión como negociadora de la UE.
- El segundo indica que las negociaciones se llevarán a cabo a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo el 29 de abril de 2017 y con arreglo a las directrices que se anexan a la decisión
- La Decisión va dirigida a la Comisión.

## **LAS DIRECTRICES DE NEGOCIACION**

Las directrices de negociación abarcan cuatro ámbitos principales: derechos de los ciudadanos, liquidación financiera, situación de Irlanda del Norte y disposiciones para la resolución de diferencias y gobernanza del acuerdo.

### **Objetivo del acuerdo de retirada**

- El acuerdo establece las modalidades de la retirada teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión.
- El objetivo principal es la retirada ordenada.
- El acuerdo se negociará a la luz de las orientaciones adoptadas por el Consejo Europeo el 29.04.2017.
- Las directrices de negociación se inspiran en las orientaciones y desarrollan las posiciones de la Unión para las negociaciones de retirada en absoluto respeto a los objetivos, los principios y las posiciones que se fijan en las orientaciones. Las directrices de negociación podrán modificarse y completarse en el transcurso de las negociaciones, si es necesario.

## Naturaleza y ámbito de aplicación del acuerdo

- El acuerdo será negociado y celebrado por la Unión. El artículo 50 del TUE atribuye a la Unión una competencia horizontal excepcional para detallar los aspectos necesarios para organizar la retirada. Se atribuye con el estricto fin de ordenar la retirada de la Unión. El ejercicio de esta competencia no afectará al reparto de competencia entre la Unión y los Estados miembros.
- El derecho de la Unión dejará de aplicarse en el Reino Unido a partir de la fecha de entrada del acuerdo de retirada.
- El derecho de la Unión dejará de aplicarse a los países y territorios de ultramar que mantienen las relaciones especiales con el Reino Unido y a los territorios europeos de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido.
- El acuerdo deberá fijar una fecha de retirada, que será, a más tardar el 30 de marzo a las 00.00 h.

## Objetivo y alcance de las directrices de negociación

Las negociaciones se desarrollarán en dos fases y estas directrices de negociación se destinan a la primera fase, que cubre las cuestiones que se consideran estrictamente necesarias para garantizar la retirada ordenada del Reino Unido:

- Proporcionar a los ciudadanos, las empresas, las partes interesadas y los socios internacionales un máximo de claridad y de seguridad jurídica.
- Organizar la desvinculación del Reino Unido de la Unión y de todos los derechos y obligaciones derivados de su compromisos contraídos como Estado miembro.

Además de las cuestiones relativas a los derechos de los ciudadanos, a la liquidación financiera, a la situación de los productos introducidos en el mercado antes de la retirada y a los procedimientos resultantes del derecho de la Unión, las directrices de negociación abordan otros asuntos:

- Irlanda: ninguna de las disposiciones del acuerdo debe socavar los objetivos y los compromisos fijados en el Acuerdo del Viernes Santo. Las negociaciones deben poner especial énfasis en evitar el levantamiento de una frontera física en Irlanda, respetando al mismo tiempo el ordenamiento de la Unión. Los ciudadanos irlandeses residentes en Irlanda del Norte seguirán disfrutando de los derechos que les confiere la ciudadanía de la Unión y a su vez, deben reconocerse los convenios bilaterales vigentes entre Irlanda y el Reino Unido (como la CTA).
- Se deben reconocer los convenios bilaterales entre la República de Chipre y el Reino Unido, aplicables a las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre, siempre que sean acordes con el ordenamiento de la Unión.
- El acuerdo debe garantizar la necesaria protección de los intereses de la Unión en el Reino Unido.
- El acuerdo debe incluir disposiciones relativas a la gobernanza general del acuerdo, así como mecanismos efectivos de ejecución y solución de diferencias que respetan plenamente la autonomía de la Unión y su ordenamiento.
- Es preciso entablar un diálogo constructivo con el Reino Unido, en la primera fase de las negociaciones, acerca del posible enfoque común hacia los terceros países asociados y las organizaciones/convenciones internacionales en lo que

respecta a los compromisos internacionales adquiridos antes de la fecha de la retirada y a los que el Reino Unido sigue vinculado.

- Una vez el Consejo haya decidido que se ha avanzado lo suficiente en la primera fase y considere que se puede pasar a la siguiente, se elaborarán nuevas directrices de negociación. Los asuntos que puedan ser objeto de disposiciones transitorias (puente hacia el marco de las relaciones futuras, por ejemplo) serán incluidas en las siguientes directrices de negociación. Esas disposiciones transitorias deberán ser claramente definidas, limitadas en el tiempo y sujetos a mecanismos efectivos de cumplimiento.

## 1. Derechos de los ciudadanos

El acuerdo debe salvaguardar el estatuto y los derechos derivados del derecho de la Unión en la fecha de la retirada:

- de los ciudadanos de la UE de los 27 que residan/trabajen o hayan residido/trabajado en el Reino Unido.
- de los ciudadanos del Reino Unido que residan/trabajen o hayan residido/trabajado en la UE de los 27.

Se incluyen aquellos cuyo disfrute vaya a producirse en una fecha posterior, como por ejemplo, los derechos relativos a las pensiones y a la jubilación.

Las garantías establecidas deben ser recíprocas y basarse en el principio de igualdad de trato entre todos los ciudadanos, según establece el acervo de la Unión.

Estos derechos deben protegerse como derechos adquiridos, directamente exigibles y durante toda la vida de los interesados.

Los derechos deberán poder ser ejercidos a través de procedimientos administrativos sencillos.

El contenido mínimo del acuerdo deberá ser el siguiente:

- Definición de las personas que se han de incluir en su ámbito de aplicación
  - debe coincidir con el de la Directiva 2004/38<sup>1</sup>: personas económicamente activas (trabajadores por cuenta ajena o propia) o personas inactivas, que hayan residido en el Reino Unido o en la UE27 antes de la fecha de la retirada, así como los miembros de su familia que las acompañen o se reúnan con ellas en cualquier momento antes o después de la retirada.
  - Debe incluir a los trabajadores fronterizos (cubiertos por el Reglamento 883/2001)
- Definición de los derechos que se han de proteger: Como mínimo debe incluir los siguientes derechos:
  - Los derechos de residencia derivados de los artículos 18, 21, 45 y 49 del TUE y establecidos en la Directiva 2004/38, así como las normas

---

<sup>1</sup> Directiva 2004/38, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 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 por la que se modifica el Reglamento (CEE) N° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE. DOUE, L 158, de 30 de abril de 2004.

relacionadas con esos derechos; todos los documentos que se expidan en relación con el derecho de residencia deben tener carácter declarativo y obtenerse mediante un procedimiento sencillo y rápido.

- Los derechos y obligaciones establecidos en el Reglamento 883/2004<sup>2</sup>, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social y en su Reglamento de aplicación (Reglamento 987/2009<sup>3</sup>), que abarcan los derechos de totalización, la exportación de las prestaciones y el principio de legislación única aplicable.
- Los derechos establecidos en el Reglamento 492/2011<sup>4</sup>, relativos a la libre circulación de los trabajadores de la UE. Por ejemplo: el acceso al mercado de trabajo, el derecho a ejercer una actividad, las ventajas sociales y fiscales, la vivienda y los derechos colectivos.
- El derecho a iniciar y ejercer una actividad por cuenta propia (derivado del artículo 49 del TUE)

Por último, el acuerdo debe - en el Reino Unido y en la UE27 -,

- Garantizar la protección de los diplomas, certificados y otros títulos reconocidos obtenidos en cualquiera de los Estados miembros de la Unión.
- Garantizar que los títulos obtenidos en un tercer país y reconocidos en cualquiera de los Estados miembros de la Unión antes de la retirada sigan reconociéndose también después de la fecha de retirada.
- Incluir disposiciones sobre procedimientos de reconocimiento que estén en curso en el momento de la retirada.

## 2. Liquidación financiera

Debe asegurarse que el Reino Unido y la Unión respetan las obligaciones resultantes de la totalidad del periodo de pertenencia del Reino Unido a la Unión.

Debe realizarse una liquidación financiera única de:

- El presupuesto de la Unión
- El cese de la pertenencia del Reino Unido a todos los órganos e instituciones establecidos por los Tratados (por ejemplo, BEI, BCE)
- La participación del Reino Unido en los fondos y mecanismos específicos relativos a las políticas de la UE (por ejemplo, FED o Mecanismo para los refugiados en Turquía)

La liquidación financiera única debe basarse en el principio de que el Reino Unido debe satisfacer su contribución proporcional a la financiación de todas las obligaciones contraídas mientras era miembro de la Unión. Estas obligaciones comprenden pasivos (incluidos los pasivos contingentes) y cualquier otra obligación que derive de un acto de base conforme al artículo 54 del Reglamento Financiero.

<sup>2</sup> Reglamento (CE) 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril, sobre la coordinación de los Sistemas de Seguridad Social. DOUE, L 166 de 30 de abril de 2004.

<sup>3</sup> Reglamento 987/2009 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. DOUE, L 284, de 30 de octubre de 2009.

<sup>4</sup> Reglamento (UE) n° 492/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión Texto pertinente a efectos del EEE. DOUE, L 141, 27.05.2011.

Además, el Reino Unido debe sufragar totalmente los costes específicos derivados de la retirada, como son los de la reubicación de agencias u otros organismos de la Unión.

El método de cálculo se basará en cuentas anuales consolidadas oficiales (completadas, cuando sea necesario, con cuentas provisionales).

El método de cálculo de las obligaciones del Reino Unido con el presupuesto de la Unión se basará en la Decisión sobre recursos propios y tener en cuenta los datos históricos de su cuota de financiación antes de la fecha de la retirada.

Deben acordarse modalidades de pago que permitan mitigar el impacto de la retirada en el presupuesto de la Unión.

El acuerdo deberá contener:

- Un cálculo del importe global que el Reino Unido tiene que satisfacer para saldar sus obligaciones financieras con el presupuesto de la Unión y con todos los organismos e instituciones establecidos por los Tratados. Este importe global podrá ser objeto de ajustes técnicos anuales.
- Un calendario de los pagos anuales que debe efectuar el Reino Unido
- Disposiciones transitorias para garantizar el control por parte de la Comisión, el Tribunal de Cuentas y la OLAF, así como la competencia para resolver del TJUE, en lo que respecta a los pagos/órdenes de pago extendidos en el pasado a beneficiarios del Reino Unido y a los posibles pagos efectuados a los beneficiarios del Reino Unido después de la retirada, con el fin de satisfacer todos los compromisos legales.
- Posibles disposiciones relativas a los compromisos legales existentes o futuros contraídos con beneficiarios del Reino Unido después de la fecha de la retirada.
- Normas específicas sobre los pasivos contingentes asumidos por el presupuesto de la Unión o por instituciones, organismos o fondos específicos.

### 3. Situación de los productos introducidos en el mercado y resultados de los procedimientos basados en el derecho de la UE

Para evitar un vacío legal y en la medida de lo posible despejar incertidumbres, el acuerdo debe aclarar la situación de los productos introducidos en el mercado antes de la fecha de la retirada, así como los procedimientos en curso.

*3.1. Productos introducidos en el mercado:* El acuerdo debe garantizar que todo producto legalmente introducido en el mercado con arreglo al derecho de la Unión antes de la retirada pueda seguir ofreciéndose o poniéndose a servicio después de la retirada, según las condiciones de la legislación de la Unión.

*3.2. Cooperación judicial en causas civiles, comerciales y penales entre los Estados miembros con arreglo al derecho de la Unión:* El acuerdo debe establecer que estos procedimientos en curso en el momento de la retirada se seguirán rigiendo por el derecho de la Unión que esté en vigor antes de la retirada. En la cooperación en materia civil y mercantil, el acuerdo debe asegurar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales nacionales emitidas antes de la retirada de acuerdo con el derecho de la Unión aplicable en ese momento.

3.3. *Procedimientos de cooperación administrativa, policial y judicial en curso con arreglo al derecho de la Unión:* El acuerdo:

- debe contener disposiciones sobre los procedimientos de cooperación administrativa, policial y judicial (incluida la verificación), que se rijan por el derecho de la Unión y estén en curso en el momento de la retirada.
- debe fijar normas sobre la utilización de información y datos en las investigaciones judiciales y policiales y en los procesos penales en curso en el momento de la retirada. Se aplicará tanto a datos provenientes del Reino Unido como de la UE 27 y debe contemplar normas sobre protección de datos.

3.4. *Procedimientos judiciales y administrativos de la Unión:* El acuerdo debe recoger disposiciones relativas a:

- los procedimientos judiciales pendientes ante el TJUE en la fecha de la retirada que afecten al Reino Unido y a sus personas físicas y jurídicas. En estos casos, el TJUE debe seguir siendo competente en los procedimientos para pronunciarse y para dictar sentencia.
- los procedimientos administrativos en curso en las instituciones, organismos, oficinas y agencias de la Unión y que afecten al Reino Unido o a sus personas físicas o jurídicas.
- La posibilidad de iniciar ante las instituciones de la Unión procedimientos administrativos o incoar procedimientos judiciales ante el TJUE - que afecten al Reino Unido (procedimientos de infracción o ayudas de estado por ejemplo) - después de la retirada, con respecto a hechos ocurridos antes de la retirada.
- La continuada ejecutoriedad de los actos de la Unión consistentes en obligaciones pecuniarias así como de las sentencias del TJUE adoptadas/dictadas antes de la retirada o durante procedimientos en curso.

#### 4. Otras cuestiones administrativas

El acuerdo debe incluir disposiciones sobre la protección de los bienes, fondos, activos y operaciones de la Unión, de sus instituciones y organismos y de su personal (incluido el personal jubilado) y los miembros de sus familias, con arreglo al Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Unión.

Se deben adoptar medidas para asegurar la transmisión al Reino Unido de los bienes que correspondan.

También debe exigir que el Reino Unido garantice, dentro de su jurisdicción, que los miembros de las instituciones, organismos, oficinas y agencias de la Unión (y demás funcionarios y agentes de la Unión) respetan las obligaciones que han contraído de acuerdo con el TFUE.

#### 5. Gobernanza del acuerdo

El acuerdo debe:

- Crear una estructura institucional que permita asegurar el cumplimiento efectivo de los compromisos contraídos en virtud del acuerdo.

- Contener mecanismos institucionales adecuados para adoptar las medidas necesarias en el caso de que surjan situaciones imprevistas no contempladas por el acuerdo y para incorporar futuras modificaciones de la legislación de la Unión, en el caso de que sea necesario modificarla.
- Incluir disposiciones para la solución de diferencias y la ejecución del acuerdo en las siguientes cuestiones:
  - Aplicación continuada del derecho de la Unión
  - Los derechos de los ciudadanos
  - La aplicación y la interpretación de las disposiciones del acuerdo (liquidación financiera, decisiones adoptadas por la estructura institucional, etc.)

Para estas cuestiones se mantendrá la competencia del TJUE y el papel de supervisión de la Comisión Europea. Para la aplicación e interpretación del acuerdo en todo que no se refiera al derecho de la Unión, solamente se podrá establecer un mecanismo de solución de diferencias alternativo si ofrece garantías de independencia e imparcialidad equivalentes a las que ofrece el TJUE.

Cuando se trate de conceptos o disposiciones del derecho de la Unión, se entenderá incluida la jurisprudencia del TJUE (de antes de la retirada) sobre esos asuntos. Cuando se incluya un mecanismo alternativo para algunas partes del acuerdo, se deberá incluir una disposición para que la futura jurisprudencia del TJUE (de después de la retirada) sea tenida en cuenta en la interpretación de esos conceptos o disposiciones.

### **Procedimiento para las negociaciones**

El negociador de la Unión conducirá las negociaciones con el Reino Unido en coordinación y permanente diálogo con el Consejo y sus órganos preparatorios. El Consejo y el Coreper, asistidos por el Grupo de Trabajo (GT) del artículo 50, asesorarán al negociador de la Unión, de acuerdo con lo establecido en estas directrices de negociación y las orientaciones del Consejo Europeo.

El Consejo organizará, antes y después de cada sesión negociadora, una reunión del GT del artículo 50, a fin de que el negociador de la Unión consulte, informe y aporte los documentos necesarios para las negociaciones.

### **PRINCIPIOS FUNDAMENTALES PARA LA TRANSPARENCIA EN LAS NEGOCIACIONES**

Las negociaciones que se iniciarán en breve con el Reino Unido constituyen una situación sin precedentes, que despiertan un interés legítimo en ciudadANos, autoridades públicas y socios de la Unión. Las negociaciones estarán sometidas a un escrutinio público importante.

Por ello, es fundamental que las negociaciones sean aboradas de una forma transparente, definiéndose para tal fin algunos principios fundamentales:

- El negociador de la Unión podrá acercarse a los ciudadanos, parlamentos nacionales y socios de la Unión, así como facilitar información accesible de

forma puntual y directa a las personas/actores que esté involucrados en las rondas de negociación.

- El Parlamento Europeo será informado puntualmente y de forma regular por parte del negociador de la Unión (transmitiéndole los documentos oportunos). Además, la Presidencia rotatoria del Consejo mantendrá contactos regulares con el Parlamento Europeo antes y después de las sesiones del Consejo de Asuntos Generales.
- Los Estados miembros en los que la Constitución o normativa interna requiera transmitir los documentos a sus Parlamentos nacionales podrán hacerlo de acuerdo con las normativas nacional y de la Unión, siempre que se respeten las normas de la Unión sobre el acceso público a los documentos.
- Terceros países y organizaciones internacionales recibirán información actualizada por parte del negociador de la Unión. El Consejo y sus órganos preparatorios serán debidamente informados de ello.
- Las normas sobre transparencia y acceso público a los documentos serán aplicables en las negociaciones sujetas al artículo 50 del TUE. Algunos documentos podrán mantener el status de “LIMITE”.
- Las orientaciones del Consejo Europeo y sus versiones posteriores, así como de las directrices de negociación serán puestas a disposición del público una vez sean formalmente adoptadas.

## INFORMACION ADICIONAL

A pesar de que aún no se ha adoptado ningún documento formal de la Unión con respecto a la metodología que se aplicaría al proceso negociador, de acuerdo con algunas fuentes cercanas al equipo negociador de la Comisión Europea, éstas serían abordadas en rigurosos ciclos de 4 semanas. Tendrán lugar en Bruselas, a pesar de que el Reino Unido ha solicitado que algunas sesiones se celebren en Londres, e incluso se habría valorado un territorio más neutro, como Suiza. Se publicitarían los progresos realizados una vez al mes.

Este ciclo de 4 semanas estaría dividido en cuatro etapas:

- Preparación interna y consultas
- Intercambio de opiniones entre ambas partes
- Negociación
- Presentación de informes de acuerdo con los principios adoptados y publicidad.

