

Tatyana Zaprzalka

**DE LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS
Y TRABAJADORES A LA SALIDA DEL REINO
UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA.**

TRABAJO FINAL DE MÁSTER

Directora: Dra. Diana Marín Consarnau

Tarragona

2021

Este TFM se ha realizado en la modalidad (marcar la opción que corresponda y completar)

Artículo científico

La investigación se presenta siguiendo las normas para autores previstas en la

Trabajo de investigación

Índice

ABREVIATURAS	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO I. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y	
TRABAJADORES	8
1. La libre circulación de trabajadores al inicio de la construcción europea.	8
2. Ampliación progresiva del ámbito de aplicación personal de la libre circulación	9
3. El concepto de “trabajador”	14
4. Los derechos vinculados a la libre circulación de las personas y trabajadores	16
4.1. El derecho a residir en el Estado miembro de acogida	16
4.2. El derecho a trabajar en el Estado miembro de acogida	17
4.3. El estatuto privilegiado de los trabajadores ciudadanos de la Unión.....	19
CAPÍTULO II: LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN	
EUROPEA	22
1. El <i>Brexit</i>. Referéndum y contexto político	22
2. <i>Remain o Leave</i>	26
3. El proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea	29
4. El Acuerdo de Retirada del Reino Unido y de Irlanda del Norte de la Unión Europea (“<i>European Union Withdrawal Agreement Act 2020</i>”)	35
CAPÍTULO III: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y	
TRABAJADORES EN EL ACUERDO DE RETIRADA	37
1. Premisas del Acuerdo de Retirada	37
2. Principios del Acuerdo de Retirada	38
3. El periodo transitorio	39
4. El ámbito personal del Acuerdo de Retirada	42
5. Los derechos reconocidos en el Acuerdo de Retirada	43
6. Los procesos de solicitudes en base al artículo 18 y al artículo 26 del Acuerdo de Retirada: experiencia comparada España/Bélgica	45

6.1.	Aspectos comunes a los procedimientos de España y Bélgica	45
6.2.	El marco normativo español	46
6.3.	El marco normativo belga.....	54
6.4.	Diferencias entre ambos sistemas de solicitudes	63
7.	El Acuerdo de Comercio y de Cooperación de 30 de diciembre de 2020 .	66
	<i>REFLEXIÓN FINAL</i>	69
	<i>BIBLIOGRAFÍA</i>	71
	<i>LEGISLACIÓN</i>	73
1.	Unión Europea	73
2.	Española	75
3.	Belga	75
	<i>RECURSOS ONLINE</i>	76
	<i>JURISPRUDENCIA</i>	78

ABREVIATURAS

BOE: Boletín Oficial del Estado

CE: Comunidad Europea

CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero

CEE: Comunidad Económica Europea

DNI: Documento nacional de identidad

DOUE: Diario Oficial de la Unión Europea

Ibid.: ibídem

INE: Instituto Nacional de Estadística

M.B.: Moniteur belge

Nº: número

Op. cit.: opere citato

pp.: páginas

SPF: Service Public Fédéral

SPW: Service Public Wallon

STJUE: Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

TJUE: Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UK: United Kingdom

UKIP: United Kingdom Independence Party

Vol.: volumen

INTRODUCCIÓN

El *Brexit* constituye un evento inédito con respecto a la integración europea. En efecto, tras más de 60 años de existencia, es la primera vez que un Estado miembro desea separarse de la Unión Europea. Tras el referéndum celebrado el 23 de junio 2016, el Reino Unido se ha convertido en el primero Estado miembro a poner en marcha el mecanismo previsto en el artículo 50 TUE con el fin de salir de la organización comunitaria. Esta salida se ha materializado, primero, con el Acuerdo de Retirada¹ y, segundo, con el Acuerdo de Comercio y Cooperación² que regula las relaciones futuras entre las dos partes.

Ahora bien, en lo que concierne la libre circulación de personas y de trabajadores, el *Brexit* abarca la pérdida de considerables derechos para los nacionales británicos en los Estados miembros europeos y para los ciudadanos europeos en el territorio del Reino Unido. Pues bien, este trabajo tiene como objeto analizar la situación de los nacionales británicos que, tras el *Brexit*, desean residir y trabajar en la Unión Europea y, en particular, en España y en Bélgica ya que, siendo originaria de Bélgica, este trabajo me permite compaginar las enseñanzas procedentes de mi carrera realizada en Bélgica junto con las materias estudiadas este año en el marco del MUDEC. Además, se trata de un tema actual y de gran interés en la medida que, el desplazamiento por el mundo, que sea por motivos turísticos, económicos, laborales u otros es una realidad para cantidad de personas y, especialmente en la Unión Europea en la que esta libertad de circular se ha convertido en un atributo de la ciudadanía europea. Al fin de analizar cual es la situación actual de los británicos que desean circular en la Unión Europea, en la primera parte de este trabajo se resume las causas que produjeron la aparición de la libre circulación de las personas y los derechos a ella vinculada. La segunda parte tratará del *Brexit* y en ella se desarrollará sus causas y las negociaciones llevadas a cabo por el Reino Unido y la Unión Europea con el fin de obtener un acuerdo que regule la salida del Reino Unido. El tercer y último capítulo está dedicado al análisis de la libre circulación de las personas tal como regulado en el Acuerdo de Retirada, a ese fin, se expondrá el contenido del Acuerdo respecto a la libre circulación de las personas y se explicará los mecanismos de solicitudes implementados

¹ Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del 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, *DOUE*, 31 de enero 2020.

² Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, *DOUE*, 30 de abril 2021.

por España y Bélgica. La última parte de ese capítulo está dedicada al Acuerdo de Comercio y Cooperación en la medida que regula el acceso al mercado laboral de los Estados miembros europeos para aquellos ciudadanos británicos que no disponen de un permiso de trabajo. En ese sentido, se analizará las cinco vías de entrada en los países europeos con sus correspondientes limitaciones establecidas con el fin de obstaculizar la libre circulación de trabajadores. Este trabajo finalizará con algunas reflexiones.

CAPÍTULO I. LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y TRABAJADORES

La Unión Europea es el único sistema político que permite a sus ciudadanos, entendiéndolo como tal a los nacionales de un Estado miembro, circular libremente en todo su territorio con independencia de sus orígenes étnicos, clase social o nacionalidad. En ese sentido, cada ciudadano tiene la posibilidad de desplazarse, consumir, trabajar, vivir y establecerse en cualquier Estado miembro de la Unión Europea sin ninguno obstáculo³.

No obstante, debemos tener en cuenta que la implementación de esa libertad ha sido progresiva. Esta progresividad será atendida en el presente capítulo. En primer lugar, se realizará una breve introducción a la libre circulación de los trabajadores al inicio de la construcción europea. En segundo lugar, se abarcará la ampliación progresiva del ámbito personal de esa libertad y la libre circulación de personas. En tercer lugar, se tratará el concepto de trabajador. Y, en cuarto lugar, se examinarán los derechos que se ostentan.

1. La libre circulación de trabajadores al inicio de la construcción europea

El proceso de integración europeo se funda, inicialmente, en el objetivo de crear una interdependencia de las economías⁴, en particular de Francia y Alemania por ser antiguos enemigos de las dos guerras mundiales, para que el inicio de una guerra entre esos Estados sea lo más penoso posible.

Es Jean Monnet quien, el primero, desarrolla la idea de fusión de los Estados en el ámbito económico. Este fundador de lo que será más tarde la Unión Europea, está en la base de la Declaración Schuman, nombrada así en referencia a Robert Schuman, ministro francés de asuntos exteriores en los años 50, quien materializa políticamente la idea de Monnet⁵. De ese plan nace la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero) en 1951⁶ que implica, con arreglo al propósito original, la puesta en común de los materiales

³ A. FAVELL, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique Européenne*, n°31, 2010/2, pp. 46-47, disponible en <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2010-2-page-33.htm> (consultado el 10 de marzo de 2021).

⁴ L. CECCHETTI, « Chapitre 1. The social dimension of the free movement of persons sixty years later the treaty of Rome », en J.-S. BERGE et G. C. GIORGINI, *Le sens des libertés économiques de circulation*, Bruylant, Bruxelles, 2020, p. 211.

⁵ D. BRUCE SHINE, « The European Union's right of free movement of workers », *University of Memphis Law Review*, n°4 (vol. 30), 2000, pp. 819-820.

⁶ Guías jurídicas, « Comunidad Europea del Carbón y del Acero », *Wolters Kluwers*, disponible en https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAAAAEAMtMSbF1jTAAASmJcWmZtbLUouLM_DxbIwMDS0NDA1OQQGZapUt-ckhIQaptWmJOcSoAC5TdszUAAAA=WKE (consultado el 10 de marzo de 2021).

necesarios para la guerra. Posteriormente, esa Comunidad conducirá a la celebración, en 1957, del Tratado de Roma, unos de los tratados fundadores de la Unión Europea en el que la libertad de circulación de los trabajadores está incluida de manera general, al contrario de la CECA que permite únicamente a los trabajadores de las industrias de carbón y de acero circular⁷.

Sin embargo, la introducción de esa libertad se hizo a cabo de negociaciones complicadas. En efecto, en un primer momento, sólo Bélgica e Italia están en favor de la integración de esa libertad mientras que Alemania, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos muestran una oposición férrea, deseando limitar el mercado común a la libre circulación de los bienes, servicios y capitales⁸. Finalmente, dos razones principales llevan los seis países a incluir, en el Tratado de Roma, un derecho de libre circulación de los trabajadores en la Comunidad Europea: por un lado, el temor de una victoria electoral del partido comunista gracias a los votos de los trabajadores italianos desempleados⁹ y por otro, impedir la competición entre los Estados y permitir la mejora de la atribución de los recursos humanos¹⁰ por el desplazamiento de mineros y obreros del Sud hacía el Norte¹¹.

2. Ampliación progresiva del ámbito de aplicación personal de la libre circulación

Se desprende de lo anterior que, inicialmente, la libre circulación de las personas constituye un derecho reconocido de forma exclusiva a los trabajadores. En efecto, el propósito de la introducción de esa libertad es asegurar la máxima integración del trabajador en el Estado de acogida con el objetivo global de desarrollo de la Unión Europea.

Sin embargo, a lo largo de la construcción europea, el contenido de esta libertad va a evolucionar hacia una ampliación de su ámbito personal. En ese sentido, la primera disparidad con la naturaleza exclusivamente económica de la libertad de circulación, tal

⁷ C. TOADER and A. I. FLOREA, “Free movement of workers and the European Citizenship”, *Revista Romana de Drept European*, n°1 (vol. 2012), 2012, p. 68.

⁸ C. TOADER and A. I. FLOREA, “Free movement of workers and the European Citizenship”, *op. cit.*, p. 68.

⁹ *Ibid.*, pp. 68-69.

¹⁰ Profesora titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Profesora titular EU, de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, “El derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n°57, 2005, p. 242.

¹¹ A. FAVELL, « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *op. cit.*, p. 47.

como consagrada en el Tratado de Roma de 1957, surge unos treinta años más tarde con la celebración, en 1990, de tres directivas relativas al derecho de residencia¹². Este paquete de directivas otorga un derecho de libre circulación a los estudiantes, los jubilados y demás personas inactivas.

Ahora bien, si bien es cierto que la libre circulación ya no constituye una prerrogativa exclusiva de los trabajadores, pudiendo las personas objeto de las directivas utilizarla, la residencia de éstas queda condicionada al hecho de disponer de medios económicos suficientes, al contrario de los trabajadores cuya residencia no está subordinada al cumplimiento de ese requisito¹³. Por tanto, pese a la extensión de beneficiarios, la libre circulación, en cuanto a su vertiente “derecho de residencia”, queda limitada a los operadores económicos¹⁴.

En 1992, se produce otra evolución con la celebración del Tratado de Maastricht cuyo contenido consagra el derecho de libre circulación de los ciudadanos. El Tratado, pues, rompe definitivamente con el propósito económico del derecho a desplazarse que había, al origen, motivado el otorgamiento de aquel. Asimismo, la nueva normativa establece que el estatuto de ciudadano europeo implica el goce de derechos civiles y políticos, de entre los cuales el de libre circulación y residencia en los Estados miembros, sean cuales sean las motivaciones de los beneficiarios (laborales, profesionales o privadas)¹⁵. No obstante, la voluntad de los redactores del Tratado no es otorgar, a los ciudadanos, un derecho idéntico al de los trabajadores. Lo cual abarca que, si bien se reconoce un derecho de libre circulación a los ciudadanos en el Tratado, en práctica, esa consagración no conlleva ninguna consecuencia para aquellos ciudadanos puesto que los requisitos establecidos en las directivas de 1990 siguen siendo aplicables en defecto de regulación del derecho reconocido en el Tratado de Maastricht¹⁶.

¹² Véase la Directiva 90/364/CEE del Consejo de 28 de junio relativa al derecho de residencia, *DOUE*, núm. 180, 13 de julio 1990; la Directiva 90/365/CEE del Consejo de 28 de junio relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, *DOUE*, núm. 180, de 13 de julio 1990; y la Directiva 90/366 del Consejo de 28 de junio relativa al derecho de residencia de los estudiantes, *DOUE*, núm. 180, de 13 de julio 1990 (sustituida posteriormente por la Directiva 93/96/CEE de 29 de octubre 1993 relativa al derecho de residencia de los estudiantes).

¹³ E. LINDE PANIAGUA, “La libre circulación de los trabajadores *versus* libre circulación de las personas. La ciudadanía europea.” En *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n°5, 2013, p. 25.

¹⁴ L. D. ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n° 92, 2011, pp. 260, 262.

¹⁵ L. D. ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *op. cit.*, pp. 262-263.

¹⁶ D. MARTIN, “La libre circulation des personnes : au-delà de l’évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens”, *Revue des Affaires Européennes*, n°1, 2012, p. 88.

Frente a esa situación, el TJUE, en contra de la voluntad de los autores del Tratado, interpreta aquel derecho reconocido en el Tratado de Maastricht de forma a desarrollar, en su jurisprudencia, una regulación de la circulación de los ciudadanos¹⁷. La primera evolución ocurre en 1998 con la sentencia “*Martínez Sala*” en la que el tribunal reconoce el derecho de una residente alemana de nacionalidad española al beneficio de una prestación social para la educación de su hijo en base, exclusivamente, a su condición de ciudadana europea y eso, aunque el disfrute de tales prestaciones esté limitado a los trabajadores¹⁸. El Tribunal confirma y consolida su jurisprudencia con la sentencia “*Grzelczyk*” al indicar que el estatuto de ciudadano de la Unión tiene la vocación de ser “*el estatuto fundamental de los nacionales de Estados miembros y permitir a aquellos (...) en la misma situación obtener, independientemente de su nacionalidad (...) el mismo trato jurídico*”¹⁹. En otros términos, por ostentar la condición de ciudadano europeo, se debe aplicar, a los nacionales de Estados miembros, los principios de no discriminación y de igualdad de trato con los nacionales del Estado de acogida, aplicados, hasta ahora, únicamente en beneficio de los trabajadores.

El punto culminante de esa evolución, en materia legislativa, lo constituye la adopción de la Directiva 2004/38/CE cuyo objetivo es poner fin a la regulación fragmentada y sectorial del derecho de libre circulación para regular, en un único instrumento, la libre circulación como prerrogativa de la ciudadanía europea²⁰. En esa línea, el legislador organiza, en ese instrumento, los derechos de estancia y residencia²¹, así como los trámites administrativos de los ciudadanos de la Unión Europea y de los miembros de sus familias²². Sin embargo, la Directiva 2004/38/CE no presenta ningún contenido novedoso en la medida en la que realiza una mera compilación de la

¹⁷ D. MARTIN, “La libre circulation des personnes : au-delà de l’évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens”, *op. cit.*, p. 89.

¹⁸ STJUE, 12 mayo 1998, *Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217, apartados 62, 63 y 64.

¹⁹ STJUE, 20 septiembre 2001, *Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458, apartado 31.

²⁰ M. BENLOLO CARABOT, “Le “travailleur”, indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l’Union Européenne ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, nº1, 2018, pp. 59-60.

²¹ Artículos 6, 7, 8, 9 Directiva 2004/38/CE de 29 de abril 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, *DOUE*, 29 junio 2004.

²² J. M. MIRANDA BOTO, “La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea”, en M. CARDENAL CARRO y A. I. PÉREZ CAMPOS (dir.), *Derecho del trabajo y protección social en la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Dykinson, Madrid, 2020 p. 59.

jurisprudencia del TJUE establecida en las dos sentencias ya citadas (Martínez Sala y Grzelczyk)²³.

En otros términos, si bien inicialmente la libertad de circulación constituye exclusivamente una libertad de carácter económico, al igual que la circulación de los capitales, servicios y mercancías, vinculada a la condición de trabajador y cuyo propósito era la creación y el desarrollo de un mercado interior, ha evolucionado a lo largo de la construcción europea para, actualmente, ser un derecho del cual benefician todos los ciudadanos europeos y sus familias. Es decir, que el derecho económico de libre circulación y de residencia de los trabajadores vinculado al ejercicio de otros derechos (como el derecho a trabajar)²⁴ se ha convertido en un derecho social de libre circulación de las personas vinculado a la vertiente política de la Unión Europea. Por tanto, la libre circulación de los trabajadores constituye actualmente una modalidad del derecho general de libre circulación de *personas*.

En efecto, esta libertad se recoge en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión Europea bajo una triple modalidad: primero, la libertad de circulación de los trabajadores asalariados (artículos 45-48 TFUE), segundo, la libertad de establecimiento de los trabajadores por cuenta propia y empresarios (artículos 49-55 TFUE) y tercero, la libertad de prestación de servicios de los trabajadores por cuenta propia (artículos 56-62 TFUE)²⁵. De ello se desprende que la normativa europea relativa a la libre circulación de los trabajadores se aplica únicamente a los trabajadores nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea por cuenta ajena.

En particular, los trabajadores migrantes abarcados por el artículo 45 TFUE son los siguientes: los trabajadores ejerciendo un empleo en un país diferente de su Estado de origen, los trabajadores transfronterizos que, si bien trabajan en su Estado de origen, residen en otro Estado y, por último, los trabajadores que vuelven a su país de origen después de ejercer la libre circulación, sin tener la condición de trabajadores desplazados por el empleador²⁶.

²³ M. BENLOLO CARABOT, “Le “travailleur”, indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l’Union Européenne ? », *op. cit.*, p. 60.

²⁴ E. LINDE PANIAGUA, “La libre circulación de los trabajadores *versus* libre circulación de las personas. La ciudadanía europea.”, *op. cit.*, p. 24.

²⁵ M. C. PALOMEQUE LÓPEZ, “La libre circulación de los trabajadores comunitarios”, *Proyecto social: revista de relaciones laborales*, nº1, 1993, pp. 126-127.

²⁶ L. D. ALVÁREZ DE SOTOMAYOR, “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *op. cit.*, p. 271.

La Directiva 2004/38/CE modifica el Reglamento 1612/68/CEE y se sustituye al paquete de Directivas adoptadas en 1990 otorgando un derecho de residencia a personas otras que los trabajadores (estudiantes, jubilados y demás inactivos). Como dicho anteriormente, la adopción de esta Directiva responde a la voluntad del legislador de regular en un único instrumento y de forma idéntica para cada categoría de personas el derecho de libre circulación.

Su contenido no es novedoso puesto que recopila meramente la doctrina jurisprudencial del TJUE respecto a la libre circulación de las personas. En ese sentido, primero, la directiva fija las condiciones de ejercicio del derecho de libre circulación respecto a la posibilidad de residir en el territorio de la Unión Europea reconocido a los ciudadanos comunitarios y a los miembros de su familia, así como sus limitaciones. En segundo lugar, también reconoce con carácter general el derecho a trabajar en otro Estado miembro en el Espacio Económico Europeo.

El texto legal entró en vigor el 30 de abril de 2004 y es aplicable en todos los Estados miembros de la Unión Europea.

Con posterioridad llegamos al Reglamento 492/2011/UE, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión ²⁷. Este Reglamento deroga al previo Reglamento 1612/68/CEE sin modificación alguna de contenido²⁸. En dicho contenido, se desarrolla los principios de igualdad de trato y de prohibición de no discriminación por razón de la nacionalidad en cuanto al acceso al empleo y a las condiciones de trabajo²⁹. Además, se regula las ofertas y demandas de empleo³⁰ y la colaboración entre los Estados miembros en materia de libre circulación y de empleo de los trabajadores³¹.

Ese instrumento entró en vigor el 16 de junio de 2011³² y está de aplicación directa en todos los Estados miembros de la Unión Europea³³.

Se deduce de lo expuesto anteriormente que la libre circulación de los trabajadores, tal como entendida en los artículos 45 a 48 del TFUE, no abarca a todos los tipos de trabajadores, algunas categorías quedan excluidas. Por un lado, los trabajadores

²⁷ Reglamento (UE) 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, *DOUE*, 27 mayo 2011, p. 141.

²⁸ J. M. MIRANDA BOTO, “El Reglamento (UE) n° 492/2011: un arreglo cosmético del Reglamento (CEE) n° 1612/68”. *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n° 26, 2011, p.195.

²⁹ Capítulo I Reglamento (UE) 492/2011.

³⁰ Capítulo II Reglamento 492/2011.

³¹ Capítulo III Reglamento 492/2011.

³² Apartado 1 artículo 42 Reglamento 492/2011.

³³ Apartado 2 artículo 42 Reglamento 492/2011.

por cuenta propia a quienes es aplicable el régimen de libertad de establecimiento o el de libre prestación de servicios (aunque gozan del mismo estatuto privilegiado que los trabajadores asalariados) y, por otro, los trabajadores desplazados en base a una prestación transnacional de servicios³⁴ cuya protección está regulada en la Directiva 96/71/CEE³⁵ modificada por la Directiva (UE) 2018/957³⁶. Respecto a los trabajadores desplazados, una nueva Directiva ha sido adoptada en 2020 (Directiva (UE) 2020/1057)³⁷, su transposición en los ordenamientos jurídicos nacionales deberá realizarse antes del 2 de febrero 2022³⁸.

3. El concepto de “trabajador”

La normativa europea no proporciona una definición del concepto de “trabajador”. Por esa razón, desde la celebración del Tratado de Roma, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE), a lo largo de sus decisiones, ha expuesto los rasgos principales que caracterizan esa noción y ha elaborado una amplia definición del concepto³⁹.

Primero, el TJUE ha reiterado en numerosas ocasiones que el concepto de trabajador “no puede definirse mediante una remisión a las legislaciones de los Estados miembros, sino que debe interpretarse de manera autónoma y uniforme en el ordenamiento jurídico de la Unión⁴⁰”. La primera característica es pues la autonomía del concepto, establecido por primera vez en 1964 en el asunto *Hoekstra*⁴¹. En esa ocasión, el Tribunal estipuló que la ausencia de definición en la regulación europea no precluye

³⁴ M. NOGUEIRA GUASTAVINO, O. FOTINOPOULOU BASURKO, J. M. MIRANDA BOTO, *Lecciones de Derecho social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, p. 164.

³⁵ Directiva 96/71 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, *DOUE*, 21 enero 1997.

³⁶ Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, *DOUE*, 9 julio 2018.

³⁷ Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2020 por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector de transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n°1024/2012, *DOUE*, núm. 249, 31 de julio 2020.

³⁸ Renforcement de l'application de la législation de l'Union européenne (UE) sur le détachement de travailleurs, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10508> (consultado el 2 de abril de 2021).

³⁹ C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “El concepto de trabajador por cuenta ajena en el Derecho español y comunitario”. *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, n°37, 2002, p. 55.

⁴⁰ STJUE 9 julio 2015, *Ender Balkaya contra Kiesel abbruch- und Recycling Technik GmbH*, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455, apartado 33.

⁴¹ STJUE 19 marzo 1964, *M.K.H. Hoekstra contra Bestuur der Bedrijfsvereniging voor Detailhandelen Ambachten*, C-75/63, ECLI:EU:C:1964:19.

que la noción de trabajador sea un concepto comunitario⁴². La justificación de ese razonamiento es simple: evitar que los Estados miembros reduzcan el campo de aplicación del Derecho comunitario, es decir impedir que las autoridades nacionales excluyan personas o categorías de personas del beneficio de los derechos reconocidos a los trabajadores en los Tratados y que, por consiguiente, no se cumplan los objetivos de las directivas y reglamentos mediante el uso del concepto nacional de “trabajador”⁴³. En ese sentido, cada ordenamiento jurídico nacional debe adaptar su noción a los criterios comunitarios que caracterizan un trabajador⁴⁴. El otro atributo es la uniformidad de la noción de trabajador, lo que implica que los Estados miembros deben interpretarla de la misma manera. El objetivo del Tribunal es garantizar que todos los trabajadores gocen de una protección de sus derechos equivalente en la Unión Europea⁴⁵.

Segundo, se desprende de la jurisprudencia que el trabajador es cualquier persona que, durante un cierto tiempo, realiza actividades para y bajo la dirección de otra persona, a cambio de una remuneración⁴⁶. Cabe añadir dos precisiones: por un lado, respecto a la interpretación del concepto, el TJUE declaró que esa noción no podía ser interpretada de forma restrictiva⁴⁷, por otro, la calificación de “trabajador” se hace con independencia de la jornada, de la modalidad contractual y del importe⁴⁸ y tipo de salario⁴⁹ (es decir que se puede considerar una persona un(a) trabajador(a) incluso si su sueldo no alcanza el salario mínimo del Estado de acogida o si recibe prestaciones en especie) y de la modalidad contractual⁵⁰. En ese sentido, la Comisión Europea ha reiterado, varias veces, en sus comunicaciones que cualquier persona que realice un trabajo genuino y efectivo, bajo la

⁴² C. TOADER A. I. FLOREA, “Free movement of workers and the European Citizenship”, *op. cit.*, p. 70.

⁴³ Y. SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, “Hacia el concepto de trabajador en el Derecho de la Unión europea, en especial en la política social propiamente dicha”. *Foro, Nueva época*, n°1 (vol.20), 2017, p. 305.

⁴⁴ Droit européen et de l’Union européenne, « La qualification de travailleur étendue aux personnes exerçant dans un centre d’aide par le travail », *Dalloz-actu-étudiant.fr*, disponible en <https://actu.dalloz-étudiant.fr/a-la-une/article/la-qualification-de-travailleur-etendue-aux-personnes-exercant-dans-un-centre-daide-par-le-trav/h/cdc56282a544b7961a3a3b91828e394d.html> (consultado el 23 de marzo de 2021).

⁴⁵ Y. SÁNCHEZ-URAN AZAÑA, “Hacia el concepto de trabajador en el Derecho de la Unión europea, en especial en la política social propiamente dicha”, *op. cit.*, p. 305.

⁴⁶ STJUE 3 julio 1986, *Deborah Lawrie-Blum contra Land Baden-Württemberg*, C-66/85, ECLI:E:C:1986:284, apartado 17.

⁴⁷ STJUE 23 marzo 1982, *D. M. Levin contra Staatssecretaris van Justitie*, C-53/81, ECLI:EU:C:1982:105, apartado 13.

⁴⁸ STJUE 3 junio 1986, *R. H. Kempf contra Staatsecretaris van Justitie*, C-139/85, ECLI:EU:C:1986:223, apartado 14.

⁴⁹ STJUE 5 octubre 1988, *Udo Steymann contra Staatsecretaris van Justitie*, C-196/87, ECLI:EU:C:1988:475, apartados 11 y 12.

⁵⁰ L. D. ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR, “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *op. cit.*, p. 270.

dirección de otra persona y por el que se le paga, tiene la condición de trabajador⁵¹. Por tanto, si uno cumple esos requisitos, resulta indiferente el plazo durante el que trabaje (por ejemplo, corto), la jornada de trabajo (por ejemplo, reducida), su nivel de productividad o los motivos que le incitaron a buscar trabajo en el Estado de acogida⁵².

4. Los derechos vinculados a la libre circulación de las personas y trabajadores

4.1.El derecho a residir en el Estado miembro de acogida

El derecho de libre circulación, tal como recogido en la Directiva 2004/38/CE, reconoce a los ciudadanos europeos la posibilidad de residir en el Estado de acogida bajo tres modalidades: derecho de residencia inicial (o derecho de estancia), derecho extendido de residencia y derecho de residencia permanente. En base a su condición, los ciudadanos de la Unión reciben, en cada fase, un derecho de residencia automático, siempre y cuando cumplen con los requisitos específicos a cada una de ellas⁵³.

El derecho de residencia inicial constituye la primera fase y supone la posibilidad de residir en el territorio de un Estado miembro hasta tres meses si se dispone de una tarjeta de identificación nacional válida o de un pasaporte válido emitido por otro Estado miembro⁵⁴.

Tras la finalización del período de tres meses, el ciudadano de la Unión adquiere automáticamente el derecho extendido de residencia, siempre y cuando ejerce una de actividad u ostenta una condición que le permite seguir beneficiando del derecho de libre circulación⁵⁵. En concreto, se reconoce el derecho de residencia por más de tres meses a los trabajadores, los estudiantes, las personas que disponen de medios económicos suficientes y los miembros de la familia de un ciudadano que pertenece a una de las categorías precitadas⁵⁶.

La última etapa consiste en la obtención, por el ciudadano de la Unión, del derecho de residencia permanente, siempre y cuando haya residido durante cinco años

⁵¹ Apartado 2.1 de la Comunicación de la Comisión de 11 diciembre 2002, sobre *la libre circulación de trabajadores: La plena realización de sus ventajas y sus posibilidades* [COM(2002) 694 final]. Apartado 1.1 de la Comunicación de la Comisión al comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, del 13 julio 2010, sobre *la Reafirmación de la libre circulación de los trabajadores: derechos y avances importantes* [COM(2010) 373 final].

⁵² C. TOADER A. I. FLOREA, “Free movement of workers and the European Citizenship”, *op. cit.*, p. 71.

⁵³ J. CALVO VÉRGEZ, “El “*Brexit*” y su incidencia en los fenómenos migratorios”, *op. cit.*

⁵⁴ Artículo 6.1 Directiva 2004/38/CE.

⁵⁵ J. CALVO VÉRGEZ, “El “*Brexit*” y su incidencia en los fenómenos migratorios”, *op. cit.*

⁵⁶ Artículo 7.1.a), b), c), d) Directiva 2004/38/CE.

consecutivos en el territorio del Estado de acogida, sin perjuicio de la posibilidad que tiene de ausentarse del territorio del Estado miembro hasta un total de máximo seis meses⁵⁷. Sin embargo, se establece un trato más ventajoso para las personas en situación de incapacidad laboral permanente y para los jubilados al reducir el plazo, respectivamente a dos y tres años, que permite obtener el derecho a residir de forma permanente en el Estado miembro⁵⁸. Ahora bien, no se trata de un derecho vitalicio en la medida en la que el ciudadano que no permanece en el Estado de acogida durante dos años consecutivos pierde el derecho de residencia permanente⁵⁹.

4.2. El derecho a trabajar en el Estado miembro de acogida

En segundo lugar, la libre circulación de los ciudadanos abarca la oportunidad de trabajar en el Estado de acogida. La base jurídica de este derecho está constituida por los artículos 45 y 49 TFUE que consagran, de forma general, el derecho a trabajar respectivamente de los trabajadores por cuenta ajena y de aquellos por cuenta propia. Aunque el Tratado no contenga la regulación detallada de este derecho, su contenido ya establece los principios de prohibición de discriminación y de igualdad de trato.

Estos principios los elabora el TJUE al fin de fomentar la construcción e integración europea y asegurar la eficacia de los derechos comunitarios. El primero de ellos, el principio de igualdad de trato, es un principio general del Derecho comunitario y, como tal, su aplicación se destina a la totalidad del Derecho de la Unión Europea⁶⁰. En consecuencia, constituye la base de toda regla europea de no discriminación. El segundo principio prohíbe toda discriminación en base a la nacionalidad. Aquella regla constituye un instrumento imprescindible en el marco del desarrollo de las cuatro libertades de circulación porque permite garantizar la eliminación, por un lado, de los obstáculos fronterizos y, por otro, de las diferencias en base a la nacionalidad⁶¹.

Aquellos principios constituyen la base de la libertad de los trabajadores a circular y están previstos, en lo que concierne los trabajadores por cuenta ajena, en el artículo 45 TFUE y, respecto a los trabajadores por cuenta propia, en el artículo 49 TFUE.

⁵⁷ Artículo 16.1, 16.3 Directiva 2004/38/CE.

⁵⁸ Artículo 17.1.a), b) Directiva 2004/38/CE.

⁵⁹ Artículo 16.4 Directiva 2004/38/CE

⁶⁰ M. SWEENEY, « Le principe d'égalité de traitement en droit social de l'Union Européenne : d'un principe moteur a un principe matriciel », *Revue Française des Affaires Sociales*, nº 1, 2012, p. 45.

⁶¹ *Ibid.*, p. 48.

Ahora bien, respecto a los trabajadores por cuenta ajena, el Reglamento (UE) 492/2011 contiene derechos específicos que proceden de la aplicación de aquellos dos principios por el Estado de acogida.

En ese sentido, por un lado, en base a la prohibición de no discriminación, el trabajador por cuenta ajena tiene el derecho a acceder a una actividad laboral y a ejercerla en el Estado miembro⁶². Y, por otro lado, se otorga determinados derechos en base al principio de igualdad de trato en el marco de la contratación. De ese modo, el trabajador tiene derecho a disfrutar de condiciones de empleo y de trabajo idénticas a las de los nacionales del Estado miembro y, en particular, en lo relativo a la retribución, al despido y a la reintegración profesional. Además, el trabajador debe beneficiar de las mismas ventajas sociales y fiscales que los nacionales y tener acceso a escuelas de formación profesional⁶³. Por último, se les reconoce el derecho a afiliarse, en las mismas condiciones que los nacionales, a organizaciones sindicales⁶⁴.

En adición a estos derechos, los trabajadores por cuenta ajena gozan de derechos accesorios. En ese sentido, se les reconoce el derecho a responder a ofertas efectivas de trabajo, el derecho a desplazarse libremente en la UE con el objetivo de responder a dichas ofertas, la posibilidad de residir en el Estado de acogida para ejercer el trabajo y, por último, una vez la actividad económica finalizada, la posibilidad de permanecer en el territorio del Estado de acogida⁶⁵.

Esta regulación genera una ruptura con la práctica internacional común de la época según la cual la movilidad de los trabajadores constituye esencialmente una prerrogativa nacional. Eso es, porque, al nivel europeo, el ámbito de aplicación del principio de no discriminación por razón de la nacionalidad (acceso al empleo, a la seguridad social, al hogar y la concesión de prestaciones familiares) implicó una limitación de los poderes legislativos de los Estados miembros en esas materias⁶⁶.

⁶² Artículo 1 Reglamento 492/2011.

⁶³ Artículo 7 Reglamento 492/2011.

⁶⁴ Artículo 8 Reglamento 492/2011.

⁶⁵ Profesora titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Profesora titular EU, de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, “El derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, *op. cit.*, p. 9.

⁶⁶ L. CECCHETTI, “Chapitre 1. The social dimension of the free movement of persons sixty years later the treaty of Rome”, *op. cit.*, p. 211.

4.3. El estatuto privilegiado de los trabajadores ciudadanos de la Unión

Los trabajadores ciudadanos de la Unión gozan de beneficios específicos en comparación, primero, a las personas que usan el derecho de libre circulación en base, exclusivamente, a su condición de ciudadanos europeos y, segundo, a los trabajadores extracomunitarios.

En primer lugar, en cuanto a los ciudadanos europeos que no ejercen la libre circulación en condición de trabajadores, el estatuto privilegiado de los trabajadores comunitarios se manifiesta en una doble vertiente en el marco del derecho de residencia. Por un lado, su condición de agentes económicos les permite beneficiar automáticamente del derecho extendido de residencia en base a una presunción según la cual disponen de medios económicos suficientes. Por tanto, al contrario de los demás ciudadanos de la Unión, los trabajadores quedan eximidos de deber probar su suficiencia económica⁶⁷. Por otro lado, una vez finalizada la actividad económica, se les reconoce, en supuestos tasados, la posibilidad de residir de forma permanente en ese territorio antes la finalización del plazo de cinco años aplicable a los demás ciudadanos comunitarios⁶⁸.

En segundo lugar, en comparación al tratamiento de los trabajadores nacionales de terceros Estados que no tengan un vínculo familiar con un ciudadano de la Unión, los trabajadores comunitarios disfrutan de una normativa favorecedora puesto que benefician de trámites de acceso al empleo simplificados en el país de acogida en base al principio de igualdad de trato⁶⁹.

No obstante, existen límites a la libre circulación de los trabajadores. El derecho a la libre circulación no es un derecho absoluto, sufre excepciones. Estas excepciones las recoge el TFUE que lista como motivos justificando una limitación del derecho de entrada y de residencia, el orden público y, la seguridad y salud públicas⁷⁰. La Directiva 2004/38, por su parte, desarrolla las modalidades de expulsión y las razones que la justifican en su Capítulo VI intitulado “limitaciones del derecho de entrada y del derecho de residencia por razones de orden público, seguridad pública o salud pública”. Sin embargo, esas limitaciones constituyen excepciones respecto a las cuales el TJUE requiere de los

⁶⁷ L. D. ALVÁREZ DE SOTOMAYOR, “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa, *op. cit.*, p. 270, 274.

⁶⁸ Véase apartados 1a), b), c) del artículo 17 de la Directiva 2004/38/CE.

⁶⁹ Profesora titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Profesora titular EU, de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, “El derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, *op. cit.*, p. 5.

⁷⁰ Artículo 45.3 TFUE

Estados miembros que realicen una interpretación estricta⁷¹. En ese sentido, los Estados miembros no pueden fundarse en fines económicos para justificar la prohibición de entrada o la expulsión de su territorio de un ciudadano europeo⁷². Las medidas deben basarse exclusivamente en la conducta personal de la persona que debe constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que impacta el interés fundamental de la sociedad⁷³.

Además, las medidas adoptadas por los Estados miembros deberán ser proporcionadas⁷⁴. El principio de proporcionalidad implica que la medida adoptada debe ser adecuada para el cumplimiento del objetivo perseguido por el Estado miembro y necesaria para alcanzar dicho objetivo⁷⁵.

Respecto a la medida de expulsión, los Estados miembros deben respetar la protección concedida a dos categorías de personas por la Directiva 2004/38. En efecto, salvo en el supuesto de que esté justificada por motivos imperiosos de seguridad pública, se prohíbe la expulsión de los ciudadanos europeos residentes en un Estado miembro desde hace más de diez años y de los menores de edad⁷⁶. En cuanto al ciudadano que beneficia de la residencia permanente en el territorio de un Estado miembro, sólo puede ser expulsado por motivos graves de orden público o de seguridad pública⁷⁷. En los demás casos pueden ser expulsados en base a las tres razones expuestas anteriormente. Ahora bien, la salud pública constituye más un motivo de prohibición de entrada en el territorio con el fin de luchar contra una pandemia⁷⁸, que no va a tratarse en el presente trabajo por escaparse del objeto de este.

Por último, en lo que concierne los aspectos temporales y territoriales, primero, en ningún caso los Estados miembros pueden adoptar medidas de expulsión definitiva que suponen una prohibición eterna de acceso a su territorio⁷⁹. Segundo, en cuanto al ámbito territorial, los Estados miembros tienen la posibilidad de limitar territorialmente el derecho de residencia siempre y cuando esas restricciones parciales sean igualmente

⁷¹ J.-Y. CARLIER, “Le devenir de la libre circulation des personnes dans l’Union Européenne: regard sur la Directive 2004/38”, *op. cit.*, p. 29.

⁷² Artículo 27.1 Directiva 2004/38.

⁷³ Artículo 27.2 Directiva 2004/38.

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ STJUE, 30 noviembre 1995, *Reinhard Gebhard contra Consiglio dell’Ordine degli avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, apartado 37.

⁷⁶ Artículo 28.3 a), b) Directiva 2004/38.

⁷⁷ Artículo 28.2 Directiva 2004/38.

⁷⁸ J.-Y. CARLIER, “Le devenir de la libre circulation des personnes dans l’Union Européenne: regard sur la Directive 2004/38”, *op. cit.*, pp. 29-31.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 31.

aplicables para los nacionales del Estado⁸⁰. Además, el TJUE ha precisado que sólo se puede adoptar medidas de limitación de circulación en un Estado miembro cuando existen razones suficientes para justificar una expulsión⁸¹.

⁸⁰ J.-Y. CARLIER, “Le devenir de la libre circulation des personnes dans l’Union Européenne: regard sur la Directive 2004/38”, *op. cit.*, pp. 31-32.

⁸¹ STJUE, 26 noviembre 2002, *Ministre de l’Intérieur contra Aitor Oteiza Olazábal*, C-100/01, ECLI:EU:C:2002:712, apartado 41.

CAPÍTULO II: LA SALIDA DEL REINO UNIDO DE LA UNIÓN EUROPEA

Si se considera la actitud del Reino Unido desde su integración en la Unión Europea, no resulta extraño que sea el primer Estado miembro a utilizar el mecanismo de salida previsto en el artículo 50 TUE. En efecto, desde el inicio, el Reino Unido ha mostrado reticencias en cuanto a la integración política que supone la pertenencia a la Unión y ha estado abogando en favor de una integración exclusivamente económica. Durante las negociaciones relativas al Acuerdo de salida en el marco del *Brexit*, el Reino Unido ha mantenido esta posición, deseando suprimir la libertad de circulación de las personas, pero mantener las demás libertades (de servicios, capitales y mercancías) intactas. Sin embargo, los 27 Estados miembros que comp la Unión Europea no compartieron ese punto de vista y las diferencias radicales de intereses alargaron el desarrollo del proceso de salida. El desarrollo de ese proceso, así como las consecuencias que abarca su finalización, será objeto de estudio del presente capítulo. En primer lugar, se realizará un resumen del contexto político británico que ha provocado la celebración del referéndum el 23 de junio 2016. En segundo lugar, se explicará los argumentos defendidos por cada parte durante la campaña del referéndum. En tercer lugar, se tratará el proceso de salida del Reino Unido. Por último, se expondrá brevemente el contenido del Acuerdo de Retirada.

1. El *Brexit*. Referéndum y contexto político

Varias razones justifican que se haya celebrado, el 23 de junio de 2016, un referéndum mediante el cual se ofrecía la posibilidad a los británicos de decidir acerca del mantenimiento del Reino Unido en la Unión Europea o de su salida.

La primera de esas razones es la situación particular del Reino Unido. Por un lado, los británicos constituyen un pueblo independiente determinado por el sentimiento de poder manejarse solo. Esa postura procede del hecho que el Reino Unido es una isla que nunca ha sido conquistada. Por otro lado, su sistema político, caracterizado por una fuerte tradición parlamentaria justifica las reservas de los ciudadanos británicos acerca de la

integración en el ordenamiento nacional de las regulaciones comunitarias puesto que ni proceden de su Parlamento ni están sometidas a su control directo⁸².

En ese contexto, el Reino Unido siempre ha demostrado una posición mitigada en cuanto a la decisión de formar parte de la Unión Europea. En ese sentido, el primer referéndum que hubiera podido resultar en la salida del Reino Unido de la entonces Comunidad Económica Europea, se celebró en 1975. En esa época, las preocupaciones eran similares y se fundaban en el riesgo de pérdida de los derechos de soberanía que implica la adhesión a la Comunidad⁸³.

Esta ausencia de una voluntad británica clara de formar parte de la Unión Europea ha sido mantenida desde su integración, primero, por la mala prensa respecto a la Unión Europea y, segundo, por la actitud de los políticos que tienden a criticar Bruselas por las decisiones susceptibles de enojar sus electores mientras se atribuyen el mérito de aquellas que agradan al pueblo⁸⁴.

En segundo lugar, la gestión de la crisis económica de 2007 y su impacto para el Reino Unido ha provocado el aumento del euroescepticismo británico estos últimos años. En ese sentido, dos elementos tuvieron un impacto considerable sobre la opinión británica.

El primer elemento consiste en el fallo, por parte de la clase política británica, de adoptar medidas eficientes para prevenir la aparición de una crisis, aunque había sido prevista por expertos. En efecto, el economista Raghuram Rajan había advertido de la necesidad de supervisar los mercados e intermediarios financieros con el objetivo de impedir que estos tomen demasiados riesgos resultando en un quebrantamiento de los mercados financieros. Sin embargo, los políticos decidieron favorecer los intereses de las organizaciones financieras al dejar el sistema poco regulado⁸⁵.

El segundo elemento deriva del primero y consiste en la llegada de una cantidad considerable de trabajadores comunitarios en el territorio del Reino Unido. En efecto, aunque el Reino Unido haya sido impactado por la crisis de los subprimes, gracias al

⁸² A. RILEY and F. GHILES, “*Brexit: causes and consequences*”, *CIDOB (Notes internationals)*, n°159, 2016, p. 2.

⁸³ B. J. EDDINGTON, “A poorly decided divorce: *Brexit*’s effect on the European Union and United Kingdom”, *Suffolk Transnational Law review*, n°1 (vol. 41), 2018, p. 108-109.

⁸⁴ A. RILEY and F. GHILES, “*Brexit: causes and consequences*”, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁵ J. O’REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICHS, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “*Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences*”, *Oxford Socio-economic review*, n°4 (vol. 14), 2016, p. 808.

control que ejerce sobre su moneda por no ser parte de la zona euro, pudo elegir cuales medidas implementar y – siendo éstas más eficientes que aquellas aplicadas por la Unión Europea – logró salir más rápidamente de la crisis mientras que la Unión Europea fracasaba en gestionar la crisis consecutiva de la zona euro. Sin embargo, este aparente “éxito” del Reino Unido abarcó dos consecuencias que nutrieron el – ya significativo – sentimiento euroescéptico:

- a) En primer lugar, si bien es cierto que el nivel de empleo aumentó tras la salida de la crisis de 2007-2008, se logró ese aumento con la creación de empleos de escasa calidad. En efecto, se intensificó la contratación mediante contratos a tiempo parcial mientras se disminuía la celebración de contratos indefinidos. Además, correlativamente, se redujo el nivel salarial de tal forma que, en 2015, la remuneración del 20% de los empleos estaba por debajo del salario mínimo británico⁸⁶.
- b) En segundo lugar, la rápida salida de crisis del Reino Unido provocó un desplazamiento de trabajadores comunitarios hacia su territorio con el objetivo de encontrar trabajo⁸⁷. Ese flujo migratorio generó una considerable frustración en el seno de la población británica fundada en las prestaciones sociales de las que se beneficiaban los migrantes comunitarios. En efecto, varios estudios británicos demostraron que la llegada de trabajadores comunitarios implicaba un coste para el sistema de seguridad social nacional dada la obligación comunitaria de otorgar prestaciones sociales idénticas con independencia de que el trabajador sea un nacional o un migrante comunitario⁸⁸.

En práctica, el resultado ha sido que, juntos a los migrantes comunitarios, los trabajadores nacionales del Reino Unido se encontraron atrapados en empleos que proporcionaban una remuneración muy floja y en base a contratos laborales “flexibles” que suponían una seguridad laboral limitada⁸⁹. Esa situación laboral precaria combinada con el euroescepticismo británico sustentado tras los años por la prensa, la actitud de la clase política y la nostalgia del imperio británico, reforzó el poder, en la escena política,

⁸⁶ J. O'REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICHS, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “*Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences*”, *op. cit.*, p. 820-821.

⁸⁷ A. RILEY and F. GHILES, “*Brexit: causes and consequences*”, *op. cit.*, p. 2.

⁸⁸ J. O'REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICHS, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “*Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences*”, *op. cit.*, pp. 840-842.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 824.

de un partido independentista antieuropeo: el UKIP (“*United Kingdom Independence Party*”).

Para neutralizar la progresión del UKIP que constituía una amenaza para el acceso al poder de su partido⁹⁰ y contentar el ala derecha euroescéptica de los conservadores⁹¹, David Cameron se comprometió, primero, a iniciar negociaciones con la Unión Europea con el objetivo de reforzar el estatuto especial del Reino Unido y, segundo, introdujo en su programa electoral la celebración de un referéndum posterior para decidir del mantenimiento del Reino Unido en base al contenido del acuerdo⁹². Se trataba de una estrategia arriesgada puesto que, por un lado, no podía presentar reivindicaciones demasiado exigentes, lo que hubiera comprometido la celebración de un acuerdo y habría implicado la salida del Reino Unido y, por otro lado, sus propuestas debían ser suficientemente serías y verosímiles al riesgo de, en caso contrario, perder su credibilidad y, por consiguiente, el apoyo del ala derecha de su partido y de los partisanos del UKIP⁹³.

Tras ganar las elecciones, Cameron presentó las solicitudes británicas al Consejo Europeo el 10 de noviembre 2015. Las demandas formuladas en su letra se centraban en cuatro ámbitos: la gobernanza de la zona euro, la competitividad del Reino Unido en el mercado único, el equilibrio entre los poderes soberanos del Reino Unido y la primacía del Derecho comunitario y, por último, las preocupaciones relativas a la inmigración⁹⁴: Respecto a la gobernanza de la zona euro, se solicitaba, en substancia, que la regulación de la zona euro no impacte la competencia nacional económica británica y que se mantenga el estatuto privilegiado de Londres como centro financiero de la Unión Europea⁹⁵. En cuanto a la competitividad, Cameron proponía reducir el contenido burocrático de la legislación y desarrollar las libertades de las mercancías, de los capitales y de los servicios⁹⁶.

Las preocupaciones relativas a los poderes soberanos nacionales estaban relacionadas con el deseo de suprimir la obligación inscrita en el Tratado de Roma “*to*

⁹⁰ B. DAVIES, “*BREXIT and Sovereignty. The EU referendum: who were the British people?*”, *King’s Law Journal*, nº3 (vol. 27), 2016, p. 323.

⁹¹ J. O’REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICHES, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “*Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences*”, *op. cit.*, p. 808.

⁹² J. P. JACQUÉ, « *Brexit : une analyse factuelle* », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, nº4, 2016, p. 690.

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ B. J. EDDINGTON, “*A poorly decided divorce: Brexit’s effect on the European Union and United Kingdom*”, *op. cit.*, pp. 111-112.

⁹⁵ J. P. JACQUÉ, « *Brexit : une analyse factuelle* », *op. cit.*, p. 691.

⁹⁶ J. P. JACQUÉ, « *Brexit : une analyse factuelle* », *op. cit.*, p. 691.

work towards an ever closer union”, de reconocer la posibilidad para los parlamentos nacionales de impedir conjuntamente la adopción de propuestas legislativas y de vincular las competencias de la Unión Europea al principio “*Europe where necessary, national where possible*”⁹⁷.

Por último, las demandas vinculadas a la inmigración se fundaban en la escala de migración que debía gestionar el país y se centraban en el acceso al trabajo y las prestaciones de seguridad social. En ese sentido, contenían la posibilidad, para el Reino Unido, de establecer un plazo de espera de cuatro años antes de poder beneficiar de esas prestaciones⁹⁸.

Tras analizar esas solicitudes, el Consejo Europeo respondió a las solicitudes el 19 de febrero 2016 y acordó conceder la mayoría⁹⁹: en cuanto a la gobernanza económica, proponían introducir medidas de salvaguardias respecto a la unión bancaria; todas las demandas relativas a la competitividad fueron aceptadas, respecto a las reivindicaciones relacionadas con la soberanía, el Consejo propuso recordar en futuros tratados el estatuto específico del Reino Unido y estableció la posibilidad para los parlamentos nacionales de oponerse a propuestas legislativas a un quorum de 55% mediante una opinión motivada entregada en un plazo de 12 semanas tras manifestar la oposición. Esas concesiones eran sustanciales en el plano simbólico porque demostraban la ruptura del Reino Unido con la tendencia de la Unión Europea a la integración. Por último, respecto a la problemática migratoria, se estableció un mecanismo de alerta en caso de circulación, prolongada y de una envergadura excepcional, de los trabajadores¹⁰⁰. Sin embargo, a pesar de la celebración de un acuerdo muy favorable al Reino Unido en el cual los 27 otros Estados miembros habían acordado buena parte de las solicitudes, Cameron decidió celebrar el referéndum al motivo que constituía el único medio de silenciar los euroescépticos¹⁰¹.

2. *Remain o Leave*

El referéndum había constituido uno de los elementos esenciales de la campaña política de Cameron durante las elecciones generales de 2015 ya que le había permitido

⁹⁷ B. J. EDDINGTON, “A poorly decided divorce: *Brexit*’s effect on the European Union and United Kingdom”, *op. cit.*, p. 112 (nota de pie de página nº38).

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, p. 112.

¹⁰⁰ J. P. JACQUÉ, « *Brexit* : une analyse factuelle », *op. cit.*, pp. 694-698.

¹⁰¹ B. J. EDDINGTON, “A poorly decided divorce: *Brexit*’s effect on the European Union and United Kingdom”, *op. cit.*, p. 113.

convencer una parte del electorado del UKIP y acceder, de esa manera, al poder. Percibido como la única manera de controlar las tendencias euroescépticas del ala derecha del partido conservador, su celebración debía, además, permitirle reforzar su influencia en la escena política. En efecto, aunque los referéndums constituyen un mecanismo ideal para implicar los ciudadanos en las decisiones políticas, varios elementos pueden ser modificados para estar en acuerdo con los intereses del gobierno¹⁰².

En el caso del *Brexit*, la salida del Reino Unido fue accidental puesto que el referéndum era parte de la estrategia de Cameron que lo había solicitado, convencido de que el gobierno lo ganaría. Sin embargo, al fin y al cabo, su celebración no benefició los intereses de quien lo había requerido¹⁰³.

En efecto, el resultado del referéndum celebrado en junio 2016 reveló – como es sabido – que el 51.9% de los participantes solicitaban la independencia del Reino Unido respecto a la Unión Europea¹⁰⁴. Aunque esas consultas no presentan ningún valor jurídico, gozan de un valor político considerable¹⁰⁵, por lo cual, su conclusión abarcó, para las autoridades británicas, la obligación de poner en marcha el mecanismo de salida previsto en el artículo 50 TUE. En adelante, se expone los elementos que explican el éxito del “*Leave*”, pese a que, unos meses antes, Cameron había logrado celebrar un acuerdo favorable para el Reino Unido en la medida que reforzaba su estatuto especial en el seno de la Unión Europea.

La campaña previa al referéndum ha sido dirigida por dos grupos: por un lado, los partidistas del “*Leave*” eran compuestos por los grupos euroescépticos de los que eran parte los conocidos Boris Johnson y David Davis y, por otro, el grupo abogando por el “*Remain*” abarcaba David Cameron, Mark Carney (gobernador del Banco de Inglaterra en ese momento), los líderes de sindicatos y sociedades comerciales, periodistas famosos y varias celebridades¹⁰⁶.

¹⁰² B. DAVIES, “BREXIT and Sovereignty. The EU referendum: who were the British people?”, *op. cit.*, pp. 324, 332.

¹⁰³ J. O'REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICH, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences”, *op. cit.*, pp. 819-820.

¹⁰⁴ H. D. CLARKE, M. GOODWIN and P. WHITELEY, “Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote”, *Parliamentary Affairs*, n° 70, 2017, p. 440.

¹⁰⁵ A. DUFFY-MEUNIER, « Réflexions de nature constitutionnelle sur la loi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne, l'European Union (Withdrawal) Act 2018 », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°4, 2018, p. 759-760.

¹⁰⁶ H. D. CLARKE, M. GOODWIN and P. WHITELEY, “Why Britain voted for Brexit: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote”, *op. cit.*, p. 440.

La manera en la que cada uno de los grupos ha llevado a cabo su campaña, así como la delimitación del ámbito personal de referéndum, determinaron el resultado final del referéndum.

En cuanto a los *Leavers*, se enfocaron, primero, en las inquietudes de los ciudadanos vinculadas a la migración (tanto respecto a los extracomunitarios como a la procedente del derecho de la libre circulación de los ciudadanos europeos) y las reforzaron utilizando como argumento la futura expansión de la Unión Europea a países como Albania, Montenegro, Serbia y (según sus dichos) Turquía¹⁰⁷. Ese argumento no podía ser rechazado por el gobierno puesto que, desde su llegada al poder seis años antes, declaraba la necesidad de tomar medidas dirigidas a controlar y reducir el flujo de migración. Sin embargo, no adoptó ninguna decisión al respecto¹⁰⁸. En segundo lugar, pusieron de relieve la oportunidad para el Reino Unido de recuperar su soberanía y el control sobre asuntos nacionales. Por último, centrándose en el coste económico que implicaba ser miembro de la Unión Europea, expusieron la famosa alegación según la cual la salida del país supondría un ahorro de 350£ millones semanales que serían reintroducidos en beneficio de la seguridad social¹⁰⁹.

En cuanto a los *Remainers*, al contrario de sus oponentes, no pusieron el mismo empeño a la hora de defender su punto de vista. En efecto, se limitaron, por un lado, a justificar el mantenimiento del Reino Unido en base al acuerdo previamente negociado que garantizaba un statu quo institucional para el país respecto a la integración europea¹¹⁰ y, por otro, a exponer los riesgos y las consecuencias económicas que abarcaba una salida de la Unión Europea¹¹¹.

En el mismo contexto, la ausencia de cohesión política respecto al mantenimiento del Reino Unido impidió convencer a los ciudadanos de votar en favor del mantenimiento del país lo que supuso un resultado diferente del referéndum de 1975 (en el cual el 67% de los participantes votaron en favor del mantenimiento de la condición de Estado

¹⁰⁷ H. D. CLARKE, M. GOODWIN and P. WHITELEY, “Why Britain voted for *Brexit*: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote”, *op. cit.*, p. 400.

¹⁰⁸ J. O'REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICH, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “*Brexit*: understanding the socio-economic origins and consequences”, *op. cit.*, pp. 819-820.

¹⁰⁹ H. D. CLARKE, M. GOODWIN and P. WHITELEY, “Why Britain voted for *Brexit*: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote”, *op. cit.*, p. 440

¹¹⁰ A. DUFFY-MEUNIER, « Réflexions de nature constitutionnelle sur la loi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne, l'European Union (Withdrawal) Act 2018 », *op. cit.*, p. 760.

¹¹¹ H. D. CLARKE, M. GOODWIN and P. WHITELEY, “Why Britain voted for *Brexit*: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote”, *op. cit.*, p. 440.

miembro de la Unión Europea del Reino Unido¹¹²). En aquella época, sólo algunos conservadores con la nostalgia del anciano imperio británico deseaban la salida del Reino Unido. Al contrario, en 2016, parte de las elites mostraron indiferencia a la hora de participar en la campaña y de apoyar a Cameron¹¹³ como lo demuestra la escasa implicación del leader de los laboristas – Jeremy Corbyn – a la hora de abogar por el *Remain*¹¹⁴.

En lo que concierne la delimitación de las personas autorizadas a participar en el referéndum, la determinación de la participación al referéndum resultó ser discriminatoria y en favor de los intereses de los partidistas del *Leave*. En ese sentido, se autorizaba a votar, primero, los ciudadanos británicos residentes en el Reino Unido y en el Commonwealth, así como a los ciudadanos de la República de Irlanda. Segundo, los ciudadanos británicos residentes en otro país no podían votar si residían en el desde hace más de 15 años. En cuanto a los ciudadanos europeos residentes del Reino Unido, se les impedía votar salvo que sean ciudadanos de Irlanda, Malta o Chipre¹¹⁵.

En consecuencia, se limitaba la participación de los ciudadanos susceptibles de votar en favor del mantenimiento (ciudadanos británicos residentes en otro Estado miembro de la Unión Europea y ciudadanos europeos residiendo en el Reino Unido) pero la participación de los ciudadanos del Commonwealth cuyo interés era la salida del Reino Unido en base a la competitividad en el ámbito laboral que existe con los ciudadanos comunitarios que utilizan el derecho de libre circulación para trabajar en el territorio del Reino Unido¹¹⁶.

3. El proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea

El resultado del referéndum no tiene, por sí mismo, consecuencias jurídicas directas. En efecto, el plazo de dos años previsto del artículo 50.3 TUE para la negociación de un acuerdo de salida empieza a computarse tras la notificación del Reino Unido al presidente del Consejo – en ese momento, Donald Tusk – de su intención de salir de la Unión Europea. Esa notificación se llevó a cabo el 29 de marzo de 2017, lo

¹¹² “*Brexit means Brexit*”, *European Public Law*, nº4 (vol. 22), 2016, p. 590.

¹¹³ J. O’REILLY, J. FROUD, S. JOHAL, K. WILLIAMS, C. WARHURST, G. MORGAN, C. GREY, G. WOOD, M. WRIGHT, R. BOYER, S. FRERICHS, S. SANKARI, A. RONA-TAS and P. LE GALES, “*Brexit: understanding the socio-economic origins and consequences*”, *op. cit.*, pp. 826-828.

¹¹⁴ A. DUFFY-MEUNIER, « Réflexions de nature constitutionnelle sur la loi sur le retrait du Royaume-Uni de l’Union Européenne, l’European Union (Withdrawal) Act 2018 », *op. cit.*, p. 760.

¹¹⁵ J. P. JACQUÉ, « *Brexit : une analyse factuelle* », *op. cit.*, p. 699.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 701.

cual determinó la fecha en la que el Reino Unido sería considerado un Estado tercero en ausencia de celebración de un acuerdo de salida: el 29 de marzo de 2019¹¹⁷. En lo siguiente, se expondrá primero los objetivos de cada parte durante las negociaciones del acuerdo y después se desarrollará el historial de las negociaciones.

Respecto a los objetivos de cada parte, la divergencia de intereses ha supuesto que no se lograra celebrar un acuerdo antes del 18 de octubre 2019 si bien, inicialmente, la fecha límite de salida del Reino Unido de la Unión Europea era prevista unos siete meses antes. Esas dificultades a la hora de negociar los acuerdos proceden de las posiciones diametralmente opuestas de cada parte no solo respecto al contenido de los acuerdos sino también en relación con el desarrollo de las negociaciones.

Primero, en cuanto a la posición británica, el elemento más relevante de la posición británica es su voluntad de negociar, de forma simultánea, el acuerdo de salida de la Unión Europea y el marco de las relaciones futuras con esa organización¹¹⁸. Por lo tanto, el Reino Unido, pese a que el acuerdo de salida aún no se había celebrado, había establecido de forma muy detallada los puntos esenciales de las relaciones futuras entre las dos partes en un documento denominado el *Chequers Plan*¹¹⁹. En ese Plan, se afirmaba -erróneamente- que las dos partes se habían acordado para negociar el acuerdo de salida conjuntamente al marco de relaciones futuras¹²⁰.

Además, en el documento también se exponía los objetivos británicos en cuanto al contenido de los acuerdos. En ese sentido, el Reino Unido deseaba implementar el método del *Cherry Picking* en cuanto a su participación en el Mercado Único, lo que implicaba desarrollar una participación “a la carta”, más fuerte o más leve, según la libertad en juego. Es decir, el Reino Unido deseaba negociar la celebración de un área de libre comercio con la Unión Europea y facilitar la prestación de servicios entre las partes

¹¹⁷ R. ARENAS GARCÍA, “El reino Unido ya no es un Estado miembro de la UE”, de 3 de febrero de 2020, disponible en <https://blogs.uab.cat/litigacioint11/2020/02/03/el-reino-unido-ya-no-es-un-estado-miembro-de-la-ue/> (consultado el 14/06/21).

¹¹⁸ R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *La Ley Unión Europea*, n°72, julio 2019, p. 9.

¹¹⁹ R. ARENAS GARCÍA, “A short comment on “the future relationship between the United Kingdom and the European Union” (Chequers Plan)”, 27 de septiembre 2018, disponible en <https://blogdroiteuropeen.com/2018/10/09/a-short-comment-on-the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-chequers-plan-by-rafael-arenas-garcia/> (consultado el 15/06/21).

¹²⁰ HM Government, *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty (en lo sucesivo “Chequers Plan”), 12 July 2018, p. 98 (punto 6), disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf (consultado el 16/06/21).

mientras afirmaba en el *Chequers Plan* que la salida del país suponía retomar el control de sus fronteras y de sus políticas de migración¹²¹. Por tanto, lo que se iba a negociar en definitivo era, por un lado, una participación considerable respecto a la libre circulación de las mercancías y de los servicios mientras que, por otro lado, se rechazaba por completo toda aplicación de la libre circulación de personas en el territorio del Reino Unido¹²².

Segundo, la Unión Europea, tras la notificación por parte del Reino Unido de su voluntad de salir, instauró un procedimiento estricto con el fin de mantener la unidad de los 27 Estados miembros. En efecto, deseaba evitar, por un lado, el desarrollo de negociaciones paralelas entre el Reino Unido y cada Estado miembro y, por otro, la distanciación de los objetivos establecidos de forma comuna al inicio de las negociaciones. Con lo cual, el Consejo Europeo adoptó, el 22 de mayo 2017, directrices para la negociación en base a una recomendación de la Comisión en las que consta los objetivos europeos y el punto de vista de la Unión respecto al desarrollo de las negociaciones. Ese punto de vista y esos objetivos se reafirmaron posteriormente en las directrices complementarias del 29 de enero 2018 y en las orientaciones relativas al marco de relaciones futuras del 22 de marzo de 2018¹²³.

En esos documentos, se establece primero que el acuerdo con relación al marco de las relaciones futuras de las partes sólo podrá negociarse una vez el Reino Unido se haya convertido en un Estado tercero. Hasta entonces, sólo se podrán acordar principios generales establecidos en una declaración política. En otros términos, se prevé la negociación sucesiva de dos instrumentos diferentes, un acuerdo de salida y un acuerdo sobre las relaciones futuras y se excluye expresamente una negociación “*package*” de ambos instrumentos¹²⁴. Además, las directrices y orientaciones comunitarias afirman la indivisibilidad de las libertades europeas y rechazan la posibilidad de establecer una participación diferenciada en función del sector en juego en base a que ese tipo de participación debilitaría la eficacia del Mercado Único¹²⁵.

Esas contradicciones en cuanto al contenido de los acuerdos y la manera de llevar a cabo las negociaciones hubo varias consecuencias. En primer lugar, implicaron que, el

¹²¹ HM Government, *The future relationship between the United Kingdom and the European Union*. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, *op. cit.*

¹²² R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *op. cit.*, p. 10.

¹²³ *Ibid.*, p. 11.

¹²⁴ R. ARENAS GARCÍA, “A short comment on “the future relationship between the United Kingdom and the European Union” (*Chequers Plan*)”, *op. cit.*

¹²⁵ *Ibid.*

Reino Unido, a la hora de negociar el acuerdo de salida, no pudo defender una posición claramente definida que hubiera reflejado sus objetivos e intereses, sino que se limitó a reaccionar a las propuestas europeas¹²⁶. En segundo lugar, impidieron la aprobación del acuerdo de salida por parte de la Cámara de los comunes en la medida en la que el Parlamento había establecido como requisito para la aprobación del acuerdo de salida, la presentación conjunta del acuerdo de salida con el acuerdo sobre relaciones futuras y la aprobación de ambos instrumentos. En otros términos, el Reino Unido necesitaba negociar más en detalle el contenido del acuerdo sobre relaciones futuras para obtener la aprobación nacional del acuerdo de salida mientras que la Unión Europea se negaba a iniciar esas negociaciones antes de concluir el acuerdo de salida¹²⁷.

Los diferentes intereses de cada parte complicaron el proceso de negociación y, como lo veremos en el siguiente apartado, resultaron en la adopción de tres prórrogas del plazo establecido en el artículo 50 TUE con el fin de evitar una salida del Reino Unido sin acuerdo.

Si resumimos la cronología de los eventos que componen el proceso de salida del Reino Unido, el periodo de negociación se inició, como ya explicado, tras la notificación británica al Consejo Europeo el 29 de marzo 2017. Por consiguiente, el Consejo adoptó unas líneas directrices el 22 de mayo que iban a servir de base para la negociación de la posición europea respecto al acuerdo de salida. Mientras que las negociaciones proseguían, el 29 de enero 2018, se adoptaron directrices comunitarias complementarias en las que se introdujo, por primera vez, la posibilidad de establecer una fase transitoria durante la cual todo el acervo comunitario seguiría de aplicación. Es solo en fecha del 22 de marzo 2018 que el Consejo, estimando que se había suficientemente desarrollado el contenido del acuerdo de salida, adoptó orientaciones relativas al marco de relaciones futuras¹²⁸. En cuanto a los británicos, adoptaron, en julio 2018, el Chequers Plan que listaba todos los objetivos e intereses del Reino Unido respecto a sus relaciones futuras con la Unión europea¹²⁹. Esos meses de negociaciones desembocaron en un primer acuerdo de salida el 14 de noviembre 2018 que iba acompañado de una declaración política relativa al marco de las relaciones futuras¹³⁰.

¹²⁶ R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *op. cit.*, p. 9.

¹²⁷ R. ARENAS GARCÍA, “A short comment on “the future relationship between the United Kingdom and the European Union” (Chequers Plan)”, *op. cit.*

¹²⁸ R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *op. cit.*, pp. 11-12.

¹²⁹ HM Government, *The future relationship between the United Kingdom and the European Union* (“Chequers Plan”), *op. cit.*

¹³⁰ R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *op. cit.*, pp. 11-12.

Pues bien, aunque la parte británica había aprobado el contenido del acuerdo de salida, para poder ser efectivo, el acuerdo debía ser aprobado por la Cámara de los Comunes. Esa aprobación estaba dificultada tras el resultado de las elecciones que Theresa May había decidido convocar el 8 de junio 2017 al acceder a la posición de primera ministra con el objetivo de reforzar su mayoría al Parlamento y agilizar la ratificación de los acuerdos. Por desgracia, las elecciones no cumplieron ese objetivo ya que el partido conservador perdió su frágil mayoría a la Cámara de los comunes. Las elecciones tuvieron como consecuencia, por un lado, la obligación para Theresa May de constituir un gobierno de coalición con el *Democratic Unionist Party* de Irlanda del Norte y por otro, la dificultad de deber tratar con un Parlamento en el que su partido no disponía de la mayoría, lo cual implicaba iniciar negociaciones con la Unión Europea desde una posición más débil y deber convencer el Parlamento para obtener su aprobación en relación con los acuerdos que se iban a adoptar¹³¹.

Desarrollado lo anterior, no resulta sorprendente que el acuerdo de salida, tal como redactado el 14 de noviembre 2018 no recibiera la aprobación del Parlamento puesto que respondía en buena medida a los objetivos europeos, pero no a los británicos, es decir que, por un lado, no se desarrollaba suficientemente el contenido del acuerdo sobre relaciones futuras y por otro, presentaba problemas en cuanto al tratamiento de la frontera entre el Reino Unido e Irlanda¹³². Tras ese rechazo, se negoció y aprobó un instrumento en relación al acuerdo de salida en el que la Unión Europea garantizaba el inicio inmediato de las negociaciones en cuanto a las relaciones futuras, se comprometía a negociar de buena fe e indicaba la posibilidad de concluir un acuerdo sobre aduanas y circulación de mercancías antes de establecer un acuerdo relativo a la prestación de servicios. Sin embargo, el día siguiente, el Parlamento rechazó por segunda vez el acuerdo de salida y el instrumento aprobado el día anterior¹³³.

Tras ese segundo rechazo, se negoció un primer acuerdo de prórroga de la permanencia del Reino Unido en la Unión Europea del 21 de marzo hasta el 12 de abril 2019. En el espíritu europeo, se concedía esa prórroga con el objetivo de alargar el plazo de aprobación del acuerdo de salida y del instrumento aprobado el 11 de marzo 2019 por parte de los británicos. Ahora bien, el punto de vista del Reino Unido era distinto y esa

¹³¹ F. FABBRINI, “The *Brexit* negotiations and the May government”, *European Journal of Legal Studies*, nº special 2 (vol. 11), 2019, pp. 2-3.

¹³² R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *op. cit.*, p. 13.

¹³³ *Ibid.*

prórroga fue utilizada para debatir sobre su posición – intereses y objetivos – en relación con las relaciones futuras. Ante la incapacidad de lograr un consenso nacional, el Acuerdo fue rechazado por tercera vez el 29 de marzo¹³⁴.

Por consiguiente, el gobierno británico cambió de composición tras la decisión de Theresa May de presentar su renuncia y la llegada al poder de Boris Johnson. Con el nuevo gobierno, se iniciaron negociaciones en relación a un Protocolo sobre Irlanda del Norte y a la declaración política sobre relaciones futuras que resultaron con la aprobación de un segundo acuerdo de retirada en octubre 2019. Ahora bien, dada la imposibilidad de obtener la aprobación del Parlamento británico en el tiempo impartido – el plazo concedido por la prórroga finalizando el 31 de octubre – se acordó una tercera y última prórroga hasta el 31 de enero 2020. Aprovechando de la extensión de plazo, Boris Johnson – utilizando la misma táctica que Theresa May, pero con más éxito – convocó elecciones en diciembre y las ganó. Esa victoria le permitió disponer de la mayoría absoluta en la Cámara de los Comunes y lograr la ratificación del acuerdo de salida de forma más ágil¹³⁵. Finalmente, la saga del *Brexit* en cuanto al Acuerdo de Retirada finalizó el 24 de diciembre 2020 con su aprobación seguida de su ratificación por el Parlamento Europeo el 29 de diciembre¹³⁶.

Ahora bien, el proceso del *Brexit* no se acabó con la adopción y ratificación del Acuerdo de retirada puesto que su finalidad era meramente ordenar la salida británica y otorgar la condición de tercer Estado al Reino Unido. En otros términos, cabía ahora negociar el marco de las relaciones futuras entre las dos partes. Esas negociaciones se desarrollaron durante el periodo transitorio previsto en el Acuerdo de Retirada durante el cual se siguió aplicando todo el acervo comunitario¹³⁷. Era necesario llegar a un acuerdo sobre relaciones futuras antes la finalización del periodo transitorio, prevista el 31 de diciembre 2020, ya que, transcurrido ese periodo, el Derecho de la Unión Europea ya no podía aplicarse¹³⁸. Finalmente, la adopción de ese acuerdo denominado “Acuerdo de Comercio y Cooperación” se realizó in extremis antes el fin del periodo transitorio, el 29

¹³⁴ R. ARENAS GARCÍA, “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *op. cit.*, p. 13.

¹³⁵ R. ARENAS GARCÍA, “El Reino Unido ya no es un Estado miembro de la UE”, *op. cit.*

¹³⁶ La Moncloa, “Qué es el *Brexit*”, 30 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/brexit/acercadelbrexit2/Paginas/index.aspx> (consultado el 21 de junio de 2021).

¹³⁷ M. GARDEÑES SANTIAGO, “Publicación en el DOUE y entrada en vigor con carácter definitivo del Acuerdo de Comercio y Cooperación”, 3 de mayo 2021, disponible en <https://blogs.uab.cat/litigacioint11/2021/05/03/publicacion-en-el-doue-y-entrada-en-vigor-con-caracter-definitivo-del-acuerdo-de-comercio-y-cooperacion/> (consultado el 17/06/2021).

¹³⁸ R. ARENAS GARCÍA, “El Reino Unido ya no es un Estado miembro de la UE”, *op. cit.*

de diciembre 2020. Fue publicado el 31 de diciembre 2020 en el DOUE. Sin embargo, dada la limitación del plazo, lo que se publicó el 31 de diciembre solo era la versión provisional que estuvo de aplicación hasta el 30 de abril 2021 en espera de la revisión jurídico-lingüística final del texto. Con lo cual, la versión definitiva del Acuerdo ha sido publicada en el DOUE el 30 de abril 2021 y ha entrado definitivamente en vigor el 1 de mayo¹³⁹.

4. El Acuerdo de Retirada del Reino Unido y de Irlanda del Norte de la Unión Europea (“*European Union Withdrawal Agreement Act 2020*”)

El Acuerdo de Retirada¹⁴⁰, firmado el 24 de diciembre de 2019 por las partes negociadoras, entró en vigor el 1 de febrero del 2020, fecha en la que el Reino Unido dejó de ser un Estado miembro de la Unión Europea¹⁴¹. Su contenido es esencialmente idéntico al contenido del primer acuerdo de retirada de noviembre 2018 negociado por Theresa May, salvo en lo que concierne el Protocolo relativo a la frontera entre Irlanda del Norte e Irlanda¹⁴².

El Acuerdo se divide en seis partes y está complementado por tres protocolos adicionales, el primero relativo a Irlanda/Irlanda del Norte, el segundo a las zonas de soberanía de Reino Unido en Chipre y un último protocolo sobre Gibraltar¹⁴³. En cuanto a su contenido, la primera parte se intitula “disposiciones comunes”, en ella se define varios conceptos y se establece el ámbito de aplicación territorial del Acuerdo. La segunda parte “derechos de los ciudadanos” regula los derechos que proceden del Derecho comunitario respecto a los ciudadanos de la Unión Europea, los nacionales del Reino Unido y sus familiares. Una tercera parte comprende disposiciones sobre la separación, en las que se regula los aspectos relativos a la salida del Reino Unido y, en concreto, los bienes introducidos en el Mercado, los regímenes aduaneros, varios impuestos, las cuestiones de propiedad intelectual y de cooperación policial y judicial, y todo lo relacionado con los datos e información, la siguiente parte (cuarta) prevé y regula

¹³⁹ M. GARDEÑES SANTIAGO, “Publicación en el DOUE y entrada en vigor con carácter definitivo del Acuerdo de Comercio y Cooperación”, *op. cit.*

¹⁴⁰ Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del 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, *DOUE*, 31 de enero 2020.

¹⁴¹ La Moncloa, “Qué es el *Brexit*”, *op. cit.*

¹⁴² R. ARENAS GARCÍA, “El reino Unido ya no es un Estado miembro de la UE”, *op. cit.*

¹⁴³ Acuerdo del Consejo (C-384 I) 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, *DOUE*, de 12 de noviembre de 2019.

el periodo transitorio iniciado con la entrada en vigor del Acuerdo de Retirada y durante el cual el Derecho comunitario seguirá siendo aplicable. La quinta parte del Acuerdo se refiere a las disposiciones financieras o, dicho de otra manera, a la factura del *Brexit* y, por último, la sexta parte contiene las disposiciones institucionales finales mediante las que se crea un Comité mixto encargado de asegurar la correcta interpretación y aplicación del Acuerdo y un mecanismo de resolución de controversias¹⁴⁴.

El elemento clave del Acuerdo de Retirada es el periodo transitorio que transcurre desde su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2021 y durante el cual seguirá siendo aplicable el Derecho de la Unión Europea. Finalizado ese periodo, se tendrá que aplicar las disposiciones específicas al Acuerdo de Retirada¹⁴⁵.

¹⁴⁴ J. J. PIERNAS LÓPEZ, “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del Brexit”, *Anuario español de Derecho internacional*, vol. 35, 2019, pp. 262-267.

¹⁴⁵ R. ARENAS GARCÍA, “El reino Unido ya no es un Estado miembro de la UE”, *op. cit.*

CAPÍTULO III: LA LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y TRABAJADORES EN EL ACUERDO DE RETIRADA

Se ha expuesto anteriormente que la salida del Reino Unido de la Unión Europea se ha finalizado con la celebración, por un lado, del Acuerdo de Retirada y por otro, del Acuerdo de Comercio y de Cooperación que regula las relaciones futuras entre las dos partes. En el Acuerdo de Retirada, se establece las bases de la circulación de los nacionales británicos en los Estados miembros y de los ciudadanos europeos en el territorio del Reino Unido. Las disposiciones relativas al derecho de libre circulación se recogen en la segunda parte del Acuerdo, relativa a los derechos de los ciudadanos. Esa parte se divide en cuatro capítulos: el primero contiene las disposiciones generales, el segundo capítulo trata de los derechos y de las obligaciones, el tercero se refiere a la coordinación de los sistemas de seguridad social y el cuarto y último capítulo recoge todas las otras disposiciones. En cuanto al Acuerdo de Comercio y Cooperación, aunque dedica pocas disposiciones en materia de libre circulación de las personas, es importante analizarlas porque impactan la situación de los trabajadores por cuenta propia que no habrán utilizado la libre circulación antes del fin del período transitorio.

Pues bien, la regulación de la libre circulación de las personas contenida en el Acuerdo de Retirada y en el Acuerdo de Comercio y Cooperación es el objeto de estudio del presente capítulo. A ese fin, en primer lugar, se expondrá las premisas del Acuerdo de Retirada y, en segundo lugar, sus principios. La tercera sección estará dedicada al período transitorio impuesto por el Acuerdo de Retirada. En cuarto lugar, se analizará los beneficiarios del dicho Acuerdo y, en quinto lugar, se tratará los derechos que reconoce. En la sexta sección, se realizará un análisis del procedimiento de solicitud que permite a determinadas personas obtener el estatuto de beneficiario del Acuerdo de Retirada. Ese procedimiento ha sido impuesto a todos los Estados miembros y al Reino Unido, pero, en este trabajo, se centrará únicamente en los procedimientos españoles y belgas. Por último, se explicará el contenido del Acuerdo de Comercio y Cooperación dedicado a la libre circulación de las personas.

1. Premisas del Acuerdo de Retirada

La lógica del Acuerdo de Retirada se funda en dos premisas: por un lado, los nacionales del Reino Unido pierden la condición de ciudadano de la Unión Europea

puesto que, tras la salida de su país, ya no ostentarán la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea (requisito para ser ciudadano europeo). Esa pérdida abarca, al mismo tiempo, la supresión del beneficio de los derechos reconocidos a los ciudadanos europeos. Por otro lado, los ciudadanos de la Unión Europea, si bien mantienen el beneficio de los derechos vinculados a la ciudadanía europea, ya no tendrán la posibilidad de ejercer esos derechos en el territorio del Reino Unido¹⁴⁶.

En consecuencia, tras la salida del Reino Unido y la finalización del periodo transitorio, será de aplicación, por un lado, los regímenes de extranjería de cada Estado miembros a los nacionales británicos y, por otro, el régimen británico de extranjería a los ciudadanos europeos.

Sin embargo, para determinados grupos de personas que pueden beneficiarse de las disposiciones del Acuerdo de Retirada, ese Acuerdo constituye un *tertium genus* puesto que crea un nuevo régimen en base al cual personas concretas siguen beneficiando de ciertos derechos y pueden ejercer su libre circulación¹⁴⁷. Ahora bien, conforme a la voluntad británica de recuperar el control de sus fronteras y de su migración, ese instrumento no prevé la creación de derechos de libre circulación para el futuro¹⁴⁸.

2. Principios del Acuerdo de Retirada

El Acuerdo de Retirada consagra tres principios.

El primero, se refiere al principio comunitario según el cual se prohíbe toda discriminación a favor de las personas listadas en el artículo 10 del Acuerdo¹⁴⁹. En ese sentido, las partes han acordado que, respecto a los ciudadanos de la Unión Europea, nacionales del Reino Unido y los miembros de la familia de las dos categorías anteriores abarcados por el Acuerdo, ninguna discriminación en base a la nacionalidad será admitida en el Estado de acogida o de trabajo¹⁵⁰.

El segundo principio garantiza el carácter permanente de los derechos reconocidos en el Acuerdo. De esa manera, el artículo 39 del Acuerdo estipula que una persona perderá

¹⁴⁶ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *REEI*, nº40, diciembre 2020, p. 15.

¹⁴⁷ *Ibid.*, pp. 15-17.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 18.

¹⁵⁰ C. BARNARD and E. LEINARTE, “Brexit and citizen’s rights”, *European Journal of Legal Studies*, nº special 2 (vol. 11), 2019, p. 127.

el beneficio de un derecho únicamente en el supuesto en el que ya no cumpla las condiciones definidas en el Acuerdo a tal fin¹⁵¹.

Y, el tercer y último principio indica que el régimen contenido en el Acuerdo constituye un estándar mínimo. En ese sentido, cada Estado podrá establecer condiciones más favorables en cuanto a la entrada y estancia de las personas abarcadas por el Acuerdo¹⁵².

3. El periodo transitorio

El artículo 126 del Acuerdo establece un periodo transitorio que se inicia en fecha de la entrada en vigor del Acuerdo, es decir, el pasado 1 de febrero de 2020, y se finaliza el 31 de diciembre de 2020¹⁵³. Durante ese periodo, si bien el Reino Unido ya no forma parte de la Unión Europea, la normativa comunitaria sigue de aplicación. Esto abarca que, tanto los nacionales británicos como los ciudadanos europeos y los miembros de su familia a quien el Derecho europeo lo reconoce, pueden seguir ejerciendo el derecho de libre circulación como de costumbre¹⁵⁴.

Más específicamente, ¿cuáles son los derechos que los ciudadanos de la Unión y los nacionales británicos pueden ejercer en los territorios de los Estados miembros y del Reino Unido en base a la libertad de circulación durante el periodo transitorio? Recordamos que el derecho de libre circulación incluye, para quien ostenta la ciudadanía europea, tanto el derecho de residir que el derecho de trabajar en un Estado miembro diferente del de su nacionalidad.

Primero, respecto al derecho de residencia, toda la normativa relativa al derecho de entrada y salida, de estancia y de residencia permanente sigue de aplicación durante el periodo transitorio (a saber, los derechos contenidos en la Directiva 2004/38/CE). En ese sentido y sin voluntad de ser redundante, mencionamos de nuevo los derechos vinculados a la libertad de circulación recogidos en dicha Directiva.

Como ya expuesto, el derecho de libre circulación está compuesto de tres fases, cada ciudadano europeo obteniendo de forma automática el derecho de residencia

¹⁵¹ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 18.

¹⁵² M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 19.

¹⁵³ C. BARNARD and E. LEINARTE, “Brexit and citizen’s rights”, *op. cit.*, p. 127.

¹⁵⁴ SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, “Les conséquences du Brexit sur le droit au travail”, disponible en <https://emploi.belgique.be/fr/themes/international/les-consequences-du-brexit-sur-le-droit-du-travail/le-droit-au-travail> (consultado el 27 de junio 2021).

siempre y cuando cumple los requisitos comunitarios exigidos en cada fase¹⁵⁵. Aquellos derechos y requisitos siguen aplicables sin modificación alguna durante la fase transitoria. En ese sentido, los ciudadanos europeos, los nacionales del Reino Unido y los miembros de su familia tienen derecho a residir en el territorio de un Estado miembro durante un período máximo de tres meses si poseen una tarjeta de identificación o un pasaporte, ambos válidos (derecho inicial de residencia)¹⁵⁶. Finalizado el plazo de tres meses, se les reconoce un derecho extendido de residencia siempre y cuando ostentan la condición de trabajador, de autónomo, de estudiante o bien de persona autosuficiente, es decir, si disponen de medios económicos suficientes que les permita no constituir una carga para el sistema de seguridad social del Estado de acogida¹⁵⁷. Por último, si durante la fase transitoria, los ciudadanos europeos residiendo en el Reino Unido o los nacionales del Reino Unido residiendo en un Estado miembro de la Unión Europea que computan los cinco años de residencia ininterrumpida -sin perjuicio de la posibilidad que se les reconoce de ausentarse del territorio del Estado en el que residen por un período total de máximo seis meses- antes la finalización del período transitorio, obtendrán el derecho a residir de forma permanente en el Estado de acogida. Las reducciones del plazo de cinco años anteriormente desarrolladas (ver la sección cuarta del presente trabajo que versa sobre los derechos vinculados a la libre circulación de las personas) en beneficio de los jubilados y de las personas padeciendo de una incapacidad laboral permanente, son igualmente aplicables durante el período transitorio¹⁵⁸.

Segundo, en cuanto al derecho de trabajar en otro Estado miembro, por un lado, los trabajadores comunitarios por cuenta ajena siguen beneficiándose de los derechos estipulados en el artículo 45 TFUE y el Reglamento 492/2011. En consecuencia, el Estado de acogida debe cumplir los principios de no discriminación en base a la nacionalidad y de igualdad de trato en el ejercicio del empleo -lo que implica para el Estado de acogida la aplicación de las mismas normas tanto a sus nacionales como a los trabajadores comunitarios respecto a las condiciones de trabajo, de remuneración, de despido y de reintegración profesional¹⁵⁹-, asegurar el beneficio de las mismas ventajas sociales y

¹⁵⁵ J. CALVO VÉRGEZ, “El “Brexit” y su incidencia en los fenómenos migratorios”, *El Brexit y su incidencia en el futuro de las relaciones UE-UK*, ed. Aranzadi, 2020.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Artículo 7.1 Reglamento 492/2011.

fiscales¹⁶⁰, el acceso a las escuelas de formación profesional¹⁶¹ y la igualdad de trato en relación con la afiliación a organizaciones sindicales¹⁶². Por otro lado, a los trabajadores por cuenta propia, se les sigue reconociendo el beneficio de los derechos otorgados por los artículos 49 y 55 TFUE, es decir, el acceso y ejercicio de su actividad económica en el Estado de acogida, así como la constitución y gestión de empresas.

Ese periodo transitorio es un elemento clave del proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea puesto que la lógica que sustenta el Acuerdo es la siguiente: se garantiza los derechos anteriormente adquiridos o en curso de adquisición de las personas que hayan ejercitado la libre circulación con antelación o durante el periodo transitorio. En otros términos, a la finalización de ese periodo, los derechos de aquellos que habrán usado la libre circulación y que se encuentren en una situación amparada por el Derecho comunitario, serán consolidados y fijados, al fin de salvaguardar su situación. Al contrario, aquellos que no la habrán utilizado no podrán beneficiarse del derecho a la libre circulación en el futuro¹⁶³. En ese sentido, lo esencial, para poder seguir disfrutando de determinados derechos una vez finalizado este periodo, es de encontrarse en una situación amparada por el Derecho comunitario. Por ejemplo, respecto al derecho de residencia, no se requiere que haya transcurrido el periodo de cinco años imprescindible para adquirir la residencia tras la finalización del periodo transitorio, sino que, para poder seguir beneficiando de los derechos reconocidos en el Acuerdo, es suficiente que una persona esté en el proceso de adquisición de la residencia¹⁶⁴.

La finalización del periodo transitorio el pasado 31 de diciembre 2020 ha abarcado dos consecuencias. Primero, como ya expuesto, el Acuerdo de Comercio y de Cooperación que se había negociado durante el periodo transitorio se ha firmado poco antes la finalización del dicho periodo y la primera versión del Acuerdo (sin la revisión jurídico-lingüística) ha entrado en vigor el 1 de enero del 2021¹⁶⁵. La segunda consecuencia procede de la primera e implica el fin de la aplicabilidad del Derecho comunitario y, desde luego, del derecho de libre circulación en la Unión Europea para los nacionales británicos, así como el fin de ese mismo derecho en el territorio del Reino

¹⁶⁰ Artículo 7.2 Reglamento 492/2011.

¹⁶¹ Artículo 7.3 Reglamento 492/2011.

¹⁶² Artículo 8 Reglamento 492/2011.

¹⁶³ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁴ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, pp. 9-10.

¹⁶⁵ M. GARDEÑES SANTIAGO, “Publicación en el DOUE y entrada en vigor con carácter definitivo del Acuerdo de Comercio y Cooperación”, *op. cit.*

Unido para los nacionales de un Estado miembro de la Unión Europea que no hubieran ejercitado su derecho de libre circulación antes o durante el periodo transitorio¹⁶⁶.

4. El ámbito personal del Acuerdo de Retirada

El Acuerdo precisa, en su artículo 10, su ámbito de aplicación personal. En efecto, el Acuerdo se aplica a las personas -ciudadanos europeos y nacionales del Reino Unido- que, en base al derecho de libre circulación, se encuentran en una situación protegida por el Derecho de la Unión Europea¹⁶⁷. Además, para poder beneficiar del contenido del Acuerdo, es imprescindible que aquellas personas sigan residiendo en el Estado de acogida una vez finalizado el período transitorio¹⁶⁸.

En cuanto a los miembros de la familia de los ciudadanos de la Unión y nacionales británicos contemplados en el artículo 10.1.a) y b), están abarcados por el Acuerdo si siguen residiendo, con arreglo al Derecho de la Unión, en el Estado de acogida tras la finalización del período transitorio¹⁶⁹. Además, se les reconoce la protección del Acuerdo pese a que no se encuentren en una situación regulada por el Derecho comunitario siempre y cuando o bien gozan de un vínculo familiar estrecho con una persona amparada por el Acuerdo o bien su presencia es necesaria para que el ciudadano europeo o el nacional británico no pierda su derecho de residencia (progenitores o persona que ha adoptado¹⁷⁰).

Por último, las disposiciones del Acuerdo son aplicables a las personas que siguen residiendo en el Estado de acogida tras la finalización del período transitorio, pero sin haber computado los cinco años de residencia que les permite obtener el derecho de residencia permanente. En ese sentido, puesto que la lógica del Acuerdo es de salvaguardar la situación y los derechos de las personas que han utilizado el derecho de libre circulación, no se requiere, para poder beneficiarse del Acuerdo, haber consolidado su situación en fecha del 31 de diciembre del 2020¹⁷¹.

En la práctica, el Acuerdo resulta ser aplicable para una categoría limitada de personas puesto que únicamente los ciudadanos europeos y los nacionales británicos que

¹⁶⁶ Gouvernement français, “Au 1^{er} janvier, les choses changent” <https://brexit.gouv.fr/sites/brexit/accueil.html> (consultado el 19/07/21).

¹⁶⁷ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 7.

¹⁶⁸ Artículo 10.1.a), b) del Acuerdo de Retirada.

¹⁶⁹ Artículo 10.1.e).i).

¹⁷⁰ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 13.

¹⁷¹ *Ibid.*, pp. 7, 9.

habrán ejercido su derecho de libre circulación antes de la finalización del período transitorio estarán amparados por las disposiciones del Acuerdo de Retirada, así como los miembros de sus familias, en supuestos tasados¹⁷². Esta limitación está de acuerdo con la lógica del Acuerdo que, como ya expuesto, consiste en mantener intactos los derechos de las personas amparadas por el Derecho comunitario a una determinada fecha, pero no en crear derechos de libre circulación para el futuro¹⁷³.

5. Los derechos reconocidos en el Acuerdo de Retirada

En primer lugar, respecto al derecho de residencia, el Acuerdo recoge el régimen comunitario -el derecho de entrada y salida¹⁷⁴, la estancia¹⁷⁵, la residencia de más de tres meses¹⁷⁶ y la residencia permanente¹⁷⁷- con la diferencia notable de que una persona perderá su derecho de residencia permanente tras una ausencia en el territorio del Estado de acogida de cinco años consecutivos en vez de los dos años previstos en el artículo 16.4 de la Directiva 2004/38/CE. Esta modificación se justifica por el hecho de que, en el marco del Acuerdo de Retirada, la pérdida del derecho de residencia permanente abarca la pérdida del derecho de libre circulación, lo que implica que, en el futuro, se aplicará el derecho de extranjería a la persona que haya perdido el beneficio de la residencia permanente. Al contrario, el ciudadano de la Unión que pierde su derecho de residencia en un Estado miembro de la Unión Europea sigue teniendo la posibilidad de circular libremente y de beneficiar del procedimiento simplificado para poder residir en el Estado de acogida¹⁷⁸. Además, el cambio de la condición en la que una persona está residiendo en un Estado no conlleva ninguna consecuencia respecto a la protección del Acuerdo de Retirada¹⁷⁹.

Sin embargo, las personas deberán solicitar, en base al artículo 18 del Acuerdo de Retirada, un documento probando que han residido en el territorio del Estado de acogida antes la finalización del período transitorio¹⁸⁰. En ese sentido, en el Reino Unido, la

¹⁷² C. BARNARD and E. LEINARTE, “Brexit and citizen’s rights”, *op. cit.*, p. 126.

¹⁷³ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 7.

¹⁷⁴ Artículo 14 del Acuerdo de Retirada.

¹⁷⁵ Artículo 13.1 del Acuerdo de Retirada.

¹⁷⁶ *Ibid.*

¹⁷⁷ Artículo 15 del Acuerdo de Retirada.

¹⁷⁸ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 20.

¹⁷⁹ Artículo 17 del Acuerdo de Retirada.

¹⁸⁰ Artículo 18 del Acuerdo de Retirada.

solicitud para poder disfrutar de los derechos contenidos en el Acuerdo es obligatoria a fin de verificar el cumplimiento de las condiciones que dan derecho a residir en su territorio. Al contrario, en España, a las personas que cumplen las condiciones, se les otorga directamente el derecho de residencia correspondiente, sin que deban solicitar una nueva condición de residente¹⁸¹. En Bélgica, los nacionales británicos residiendo en su territorio antes de la finalización del período transitorio deben solicitar una nueva tarjeta de residencia si desean continuar a residir en su territorio¹⁸².

Segundo, en cuanto al derecho de trabajar en el Estado de acogida, el Acuerdo de Retirada prevé un tratamiento beneficioso para los trabajadores comunitarios que ejercen su profesión en el Reino Unido o para los nacionales británicos que trabajan en un Estado miembro antes del fin del período transitorio en comparación a aquellos que iniciaran su actividad laboral / económica después del 31 de diciembre del 2020¹⁸³:

- a) Respecto a los trabajadores por cuenta ajena, el artículo 24 del Acuerdo recopila el régimen comunitario y garantiza, entre otras cosas, el principio de no discriminación en base a la nacionalidad, el derecho a acceder al empleo en el Estado de acogida y la igualdad de trato en las condiciones de trabajo (despido, remuneración y algunos derechos sociales como, por ejemplo, los beneficios sociales y fiscales).
- b) Respecto a los trabajadores por cuenta propia, el artículo 25 del Acuerdo garantiza el beneficio de los derechos estipulados en los artículos 49 y 55 del TFUE y, en particular, el derecho a acceder a una actividad económica y ejercerla por cuenta propia.

Ahora bien, en este supuesto también se prevé un requisito de documentación a fin de acreditar la condición de trabajador. En ese sentido, el artículo 26 del Acuerdo estipula que el Estado de acogida podrá exigir la solicitud, por parte de los trabajadores fronterizos, de un documento que acredite su condición de trabajador con el fin de garantizar la titularidad de los derechos otorgados por el Acuerdo de Retirada.

¹⁸¹ M. GARDEÑES SANTIAGO, “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *op. cit.*, p. 22.

¹⁸² Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, « Les Britanniques en Belgique », disponible en https://diplomatie.belgium.be/fr/brexit/les_britanniques_en_belgique (consultado el 02/07/2021).

¹⁸³ J. F. DELILE, « La circulation des travailleurs après le Brexit : Get back from where you once belonged », *Les actes de la RDUE*, 23 julio 2019, p. 100.

Los procesos de solicitudes basadas en el artículo 18 y 26 del Acuerdo de Retirada son objeto de la siguiente sección.

6. Los procesos de solicitudes en base al artículo 18 y al artículo 26 del Acuerdo de Retirada: experiencia comparada España/Bélgica

Esta sección tiene como objeto el estudio de la situación de los nacionales británicos que desean seguir residiendo y trabajando o bien únicamente seguir trabajando en dos Estados miembros (España y Bélgica) así como de la situación de aquellos nacionales británicos que, pese a no haber ejercido la libre circulación antes o durante el período transitorio, desean residir o trabajar en esos Estados miembros. El capítulo se divide en cuatro secciones: en la primera, se expone los aspectos comunes a ambos procedimientos, en la segunda, se trata del estatuto en España de esas dos categorías de nacionales y de los trámites que deben realizar para poder quedarse en territorio español, en la tercera sección se analiza los mismos temas, pero en el contexto jurídico belga, la cuarta y última sección está dedicada a la comparación entre los dos sistemas.

6.1. Aspectos comunes a los procedimientos de España y Bélgica

En ambos Estados miembros, se puede solicitar el estatuto de beneficiario del Acuerdo de Retirada en base a dos procedimientos distintos.

Por un lado, la solicitud fundada en el artículo 18.1 del Acuerdo de Retirada permite a aquellas personas que residían en España o en Bélgica durante el período transitorio y siguen residiendo en su territorio tras la finalización del período, obtener una nueva condición de residente con el fin de salvaguardar sus derechos vinculados a la libre circulación (entre los cuales el derecho a residir y trabajar en el Estado miembro). Ahora bien, ese estatuto solo permite salvaguardar los derechos de su titular en el Estado miembro en el que habrá introducido la demanda, es decir, no se trata de mantener un derecho de libre circulación en la totalidad de los Estados miembros de la Unión Europea para los beneficiarios del Acuerdo, sino de asegurar el disfrute de los derechos anteriormente adquiridos en un determinado Estado. En consecuencia, el nacional británico que ostenta varios derechos en distintos Estados miembros (por ejemplo, porque

reside en uno y trabaja en otro), deberá introducir una demanda en cada uno de los Estados¹⁸⁴.

Por otro lado, los trabajadores fronterizos, si desean seguir trabajando en España o bien en Bélgica, deben introducir una demanda en base al artículo 26 del Acuerdo de Retirada lo que les permite obtener un permiso de trabajo. Precisamos que, para determinar lo que abarca la noción de trabajador fronterizo en este caso no hay que referirse a la noción establecida por la normativa interna de cada Estado miembro, sino a la noción comunitaria. Según aquella, ostentan la condición de trabajador fronterizo los ciudadanos de la Unión o nacionales del Reino Unido que ejercen una actividad de trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia en uno o más Estados y residen en un Estado diferente¹⁸⁵.

En consecuencia, según el artículo en el que se funda la solicitud, se inicia un trámite que finaliza con la obtención o bien de un estatuto de residencia (o de un derecho de residencia permanente si el solicitante reside en España o Bélgica desde más de cinco años), o bien con un estatuto de trabajador fronterizo. Este procedimiento respecta la lógica del Acuerdo de Retirada de no crear derechos para un futuro. En ese sentido, constituye un *tercium genus* en base al cual se establece un estatuto inédito para los beneficiarios del Acuerdo con el fin de salvaguardar sus derechos. En ningún caso la condición de beneficiario del Acuerdo forma la prolongación del estatuto de ciudadano europeo¹⁸⁶.

6.2. El marco normativo español

6.2.1. La situación de los nacionales británicos abarcados en el ámbito personal del Acuerdo de Retirada

A. *La opción del legislador español: procedimiento declarativo de solicitudes*

Ante la opción dejada por el Acuerdo de Retirada de desarrollar un procedimiento o bien declarativo, o bien constitutivo, el legislador español ha optado por establecer un

¹⁸⁴ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *L'Indicateur Social*, n°8, 2021, p. 9.

¹⁸⁵ *Ibid.*, pp. 5-6; Artículo 9.b) del Acuerdo de retirada.

¹⁸⁶ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *op. cit.*, pp. 5-6.

procedimiento declarativo. De tal elección procede que la solicitud de un documento de residencia no es preceptiva ya que su titularidad no condiciona el beneficio del Acuerdo de Retirada. Sin embargo, se recomienda solicitar su obtención porque aquel documento constituye un instrumento desarrollado a nivel europeo en el que consta la condición de beneficiario del dicho Acuerdo. Por tanto, permite agilizar la realización de procedimientos administrativos, así como el cruce de las fronteras exteriores de la Unión Europea¹⁸⁷. Respecto a la obtención, por trabajadores fronterizos, de un documento que acredita su condición de beneficiarios del Acuerdo, la normativa, respecto al carácter declarativo o constitutivo del procedimiento del que trata el artículo 26 del Acuerdo, no indica nada de forma expresa. No obstante, se estipula que el trabajador “puede” solicitar el permiso y no “debe”, induciendo pues una opción y no una obligación de pedir el documento¹⁸⁸.

B. Normativa aplicable y plazo para introducir la solicitud

El legislador español ha elaborado dos normativas distintas en función del artículo del Acuerdo en base al que se funda la demanda. En primer lugar, para las demandas fundadas en el artículo 18 del Acuerdo para la obtención de un derecho de residencia y de acceso al empleo en España, el procedimiento de solicitud está desarrollado en una Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía que determina el procedimiento previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada¹⁸⁹. En segundo lugar, los trabajadores fronterizos que desean obtener un permiso de tráfico menor deben acudir a la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y

¹⁸⁷ Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones, *Información dirigida a los nacionales del Reino Unido residentes en España a 31 de diciembre y a sus familiares*, disponible en https://www.inclusion.gob.es/es/brexit/residencia/br_derechoresidir/index.htm (consultado el 14/07/2021).

¹⁸⁸ Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento previsto en el artículo 26 del Acuerdo de 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 en https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/normativa/nacional/instrucciones_sgie/index.html (consultado el 14/07/2021), p. 3.

¹⁸⁹ Resolución de 2 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *BOE*, 4 de julio de 2020, núm. 184, p. 47504.

de la Dirección General de la Policía en la que se establece el procedimiento previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada¹⁹⁰.

En cuanto a los plazos para introducir las demandas, se puede solicitar el estatuto de residente a partir del 6 de julio de 2020¹⁹¹. Respecto a la finalización del período de solicitud, la normativa no establece ningún plazo. No obstante, el Acuerdo de Retirada obliga los Estados miembros a establecer un plazo mínimo de seis meses para las demandas realizadas por las personas que residen en el Estado miembro de acogida antes del final del período transitorio¹⁹², con lo cual, hay que inferir que el plazo de solicitud, en España, finaliza, como mínimo, el 1 de enero de 2021. Ahora bien, para los miembros de la familia de los residentes o su pareja, si su derecho de residencia comienza después de la finalización del período transitorio, el plazo para introducir la demanda será de tres meses¹⁹³. Respecto a los trabajadores fronterizos, la normativa prevé que pueden solicitar el documento que acredita que son beneficiarios del Acuerdo de Retirada a partir del 1 de enero de 2021¹⁹⁴ sin especificar un plazo de finalización.

Ahora bien, para las solicitudes del estatuto de residente realizadas extemporáneamente, el artículo 18 del Acuerdo de Retirada obliga a no rechazar automáticamente aquellas demandas, sino que se deberá valorar las razones por las cuales el solicitante no ha podido respetar el plazo y, de ser necesario, el Estado deberá acordarle una prórroga del plazo para la tramitación de su demanda¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹¹ Disposición tercera.1 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹² Artículo 18.1.b) Acuerdo de retirada.

¹⁹³ Disposición tercera.2 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹⁴ Artículo 4 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹⁵ Artículo 18.1.d) del Acuerdo de retirada.

C. El procedimiento de solicitud del estatuto de residente en España

El procedimiento de solicitud del estatuto de residente es aquel introducido en base al artículo 18 del Acuerdo de Retirada, su desarrollo varía en función de si el nacional británico dispone de un certificado de registro o no¹⁹⁶.

En el supuesto de ser titular de un certificado de registro con independencia de que sea temporal o permanente o que su titular haya alcanzado los cinco años de residencia legal en España o no, se aplica un procedimiento idéntico: el nacional británico puede solicitar, personalmente, la expedición de un documento de residencia ante las dependencias policiales. A ese fin, debe aportar el impreso de la solicitud (EX23), su pasaporte válido y en vigor, la prueba de que ha abonado la tasa correspondiente y una fotografía¹⁹⁷.

Una vez la solicitud efectuada, se distingue dos supuestos: por un lado, si el nacional británico dispone de un certificado temporal y no ha alcanzado los cinco años de residencia legal en España, el documento otorgado tendrá una validez de cinco años y en el constará que se trata de un permiso temporal. Por otro lado, si dispone de un certificado de registro temporal, pero ha alcanzado los cinco años de residencia legal en España o dispone de un certificado permanente, recibirá un documento de residencia cuya validez es de diez años y en el que consta que se trata de un permiso permanente. En todo caso, los documentos se renuevan automáticamente¹⁹⁸.

En el supuesto de no ser titular de un documento de residencia, con el fin de evitar la introducción de dobles peticiones (una relacionada con el certificado de registro y otra para la obtención del documento de residencia) inducida por la llegada de nacionales británicos en España después del 6 de julio de 2020, se ha establecido un procedimiento único de expedición de documentos de residencia¹⁹⁹. Por tanto, en este caso, el

¹⁹⁶ Disposición cuarta.1 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹⁷ Disposición cuarta.3 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹⁸ Disposición cuarta.3.a), b), c) de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

¹⁹⁹ Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones, *Información dirigida a los nacionales del Reino Unido residentes en España a 31 de diciembre y a sus familiares, op. cit.*

procedimiento se divide en dos fases. En una primera fase, se debe solicitar el documento de residencia ante la oficina de extranjería de la provincia en la que se reside. A ese efecto, se requiere aportar un impreso de solicitud (EX20), el pasaporte válido y en vigor, la prueba de que la persona puede beneficiarse del Acuerdo por estar incluida en su ámbito personal (artículo 10 del Acuerdo) y la documentación prevista en el artículo 3 de la Orden PRE/1490/2012²⁰⁰²⁰¹, es decir:

- a) Si se trata de un trabajador por cuenta ajena, debe aportar una declaración de contratación del empleador o un certificado de empleo;
Si se trata de un trabajador por cuenta propia, debe aportar la prueba de que trabaja por cuenta propia;
- b) Si no ejerce una actividad laboral, el nacional británico deberá demostrar que ha contratado un seguro de enfermedad que proporciona una cobertura en España y, además, que dispone de recursos suficientes para no convertirse en una carga para el Estado español durante su residencia.

Una vez su solicitud aprobada, se inicia la segunda fase en la que el nacional dispone de un mes tras la notificación de la decisión de la oficina de extranjería para solicitar, ante la dependencia policial, la expedición del documento de residencia. A tal efecto, debe aportar la misma documentación que los titulares de un documento de registro, es decir, el impreso de solicitud (EX23), el pasaporte, la prueba del abono de la tasa y una fotografía. El documento de residencia que recibe tiene una validez de cinco años si la residencia no alcanza los cinco años y una validez de diez años si la residencia alcanza los cinco años²⁰².

²⁰⁰ Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, *BOE*, núm. 164, 10 de julio de 2012.

²⁰¹ Disposición cuarta.3.d),i de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

²⁰² Disposición cuarta.3.d),ii de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

D. *El procedimiento de solicitud del estatuto de fronterizo en España*

Los trabajadores fronterizos, entendidos como aquellos “*ciudadanos de la Unión o nacionales del Reino Unido que ejerzan una actividad económica de conformidad con el artículo 45 o el artículo 49 del TFUE en uno a más Estados en los que no residen*”²⁰³, pueden introducir una demanda en base al artículo 26 del Acuerdo de Retirada para mantener su derecho a trabajar en España en condición de beneficiarios del dicho Acuerdo. El procedimiento establecido por el legislador español se compone de dos fases. En una primera fase, debe realizar una solicitud ante la oficina de extranjería que dispone de tres meses, como máximo, para resolver la demanda²⁰⁴. Es imprescindible que presente la documentación siguiente: el impreso de solicitud (EX 22), un pasaporte válido y en vigor y la documentación que acredita que ostentaba la condición de trabajador fronterizo antes del final del período transitorio, es decir, una declaración de contratación del empleador o un certificado de empleo si se trata de un trabajador por cuenta ajena y la prueba de que trabaja por cuenta propia si se trata de un trabajador por cuenta propia²⁰⁵. Una vez valorada su solicitud, o bien su demanda se inadmite, en cuyo caso dispone de 10 días para subsanarla²⁰⁶, o bien se admite y se inicia la segunda fase del procedimiento²⁰⁷.

En esa segunda fase, el trabajador fronterizo dispone de un mes tras la notificación de la decisión de la oficina de extranjería para solicitar, ante las dependencias policiales, la expedición del documento previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada. A tal efecto, debe presentar el impreso de solicitud (EX 23), su pasaporte válido y en vigor, la prueba que ha abonado la tasa correspondiente y una fotografía²⁰⁸. Si cumple con la

²⁰³ Artículo 9,b) del Acuerdo de retirada.

²⁰⁴ Artículo 5.1 y 5.2 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

²⁰⁵ Artículo 5.3 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

²⁰⁶ Artículo 5.5, 5.6 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

²⁰⁷ Artículo 5.7 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

²⁰⁸ *Ibid.*

documentación necesaria, recibe un permiso de tráfico fronterizo menor, válido durante cinco años y que puede renovar siempre y cuando mantiene su condición de trabajador fronterizo²⁰⁹.

6.2.2. La situación de los nacionales británicos no abarcados en el ámbito personal del Acuerdo de Retirada

A los nacionales británicos que no benefician de las disposiciones del Acuerdo de Retirada por no haber ejercido su derecho a la libre circulación antes el fin del período transitorio, se les aplica el régimen general de extranjería. En consecuencia, hay que referirse a las disposiciones de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social²¹⁰ que contiene, en su Título II, el régimen jurídico de los extranjeros en cuanto a la residencia y el acceso al empleo en su territorio y al Real Decreto 577/2011 de 20 de abril sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social²¹¹ que lista los requisitos a cumplir y procedimientos a tramitar para obtener las adecuadas autorizaciones.

A. Nacionales británicos que desean residir y trabajar en España

El nacional británico que desea residir y trabajar en España una vez finalizado el período transitorio deberá solicitar las correspondientes autorizaciones. Respecto a la obligación de presentar un visado para poder entrar en el país, recordamos que el Acuerdo de Comercio y Cooperación exenta los nacionales británicos de tal requisito, siempre y cuando su estancia en España no supera los tres meses²¹².

En cuanto a la residencia temporal (período de más de 90 días, pero menos de cinco años), el nacional deberá solicitar, entre otras autorizaciones, o bien una autorización de residencia temporal no lucrativa, o bien una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena, o bien una autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta

²⁰⁹ Artículo 5.10 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *op. cit.*

²¹⁰ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *BOE*, núm. 10, 12 de enero de 2000.

²¹¹ Real Decreto 577/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, *BOE*, núm. 103, 30 de abril de 2011.

²¹² Artículo 492 Acuerdo de comercio y de cooperación.

propia, según su condición²¹³. En función de la autorización solicitada, deberá cumplir los requisitos estipulados en el Real Decreto 577/2011, es decir, sin listar de forma exhaustiva los requisitos de todas las autorizaciones, que deberá atender a lo dispuesto en el artículo 46 del dicho Real Decreto para la autorización de residencia temporal no lucrativa, a lo dispuesto en el artículo 64 para la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena y al contenido del artículo 105 para la obtención de la autorización de residencia temporal y trabajo por cuenta propia. En cuanto a los procedimientos, están desarrollados respectivamente en el artículo 48 (residencia no lucrativa), en el artículo 67 (residencia y trabajo por cuenta ajena) y en el artículo 106 (residencia y trabajo por cuenta propia).

Tras residir de forma continua durante cinco años en el territorio español, el nacional británico podrá solicitar una autorización de residencia de larga duración²¹⁴.

B. Nacionales británicos que desean trabajar en España sin residir en el territorio español (trabajadores fronterizos)

Un elemento importante a tener en cuenta respecto a los trabajadores fronterizos radica en el hecho siguiente: puesto que no benefician del Acuerdo de Retirada, la noción de trabajador fronterizo a la que hay que referirse no es la contenida en el artículo 9.b) del Acuerdo de Retirada sino la establecida en la normativa interna. En este caso, se entiende como trabajador fronterizo *“aquel trabajador que haya sido autorizado para desarrollar actividades lucrativas, laborales o profesionales por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio español, residiendo en la zona fronteriza de un Estado limítrofe al que regrese diariamente²¹⁵”*. En consecuencia, para obtener la autorización de trabajo para trabajadores fronterizos, el nacional británico deberá obligatoriamente volver a su Estado de residencia -que debe ser un Estado limítrofe- una vez al día, además de cumplir los requisitos listados en el apartado segundo del artículo 183 del Real Decreto 557/2011.

²¹³ Artículo 45 Real Decreto 557/2011.

²¹⁴ Artículo 148 Real Decreto 557/2011.

²¹⁵ Artículo 182 Real Decreto 557/2011.

6.3.El marco normativo belga

6.3.1. La situación de los nacionales británicos abarcados en el ámbito personal del Acuerdo de Retirada

A. La opción del legislador belga: procedimiento constitutivo de solicitudes

En Bélgica, el legislador ha optado por establecer un procedimiento constitutivo, es decir que todo británico que desea beneficiar de las disposiciones del Acuerdo de Retirada debe solicitar un nuevo estatuto de residente o bien de trabajador fronterizo. Además, de forma previa al otorgamiento de un nuevo estatuto, la autoridad competente verifica si el solicitante cumple con las condiciones establecidas en el Acuerdo de Retirada. Todo eso implica que los derechos del nacional británico de residir o trabajar en Bélgica proceden del nuevo documento de residencia y que, por tanto, ese documento constituye la prueba del beneficio de las disposiciones del Acuerdo²¹⁶.

B. Normativa aplicable y el plazo para introducir la solicitud

Para conocer los detalles del procedimiento de solicitud, hay que referirse a dos instrumentos:

En primer lugar, la Ley del 16 de diciembre 2020 relativa a los beneficiarios del Acuerdo de Retirada²¹⁷ que introduce un nuevo artículo en la Ley del 15 diciembre 1980 relativa al acceso al territorio, estancia, establecimiento y expulsión de los extranjeros²¹⁸ establece que las disposiciones aplicables a los ciudadanos comunitarios en aquellas materias son aplicables a los beneficiarios del Acuerdo de Retirada. En el mismo artículo, se prevé que los nacionales británicos deben introducir una solicitud de estatuto de residente o de documento que acredita sus derechos en condición de trabajador fronterizo y que, respecto a las demandas de residencia, se verificarán si se cumplen las condiciones del artículo 18 del Acuerdo de Retirada.

²¹⁶ I. DE GOLLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *op. cit.*, p. 5.

²¹⁷ Loi du 16 décembre 2020 relative aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *M.B.*, 23 décembre 2020, 2^{ème} éd., p. 93542.

²¹⁸ Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980, p. 14584.

Ahora bien, la Ley del 16 de diciembre del 2020 establece únicamente la obligación de introducir una solicitud sin desarrollar el procedimiento. Por esa razón, en segundo lugar, se debe atender al Real Decreto del 24 de diciembre del 2020 relativo a los beneficiarios del Acuerdo de Retirada²¹⁹ que modifica el Real Decreto del 8 de octubre del 1981 relativo al acceso al territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros²²⁰ que contiene las modalidades del procedimiento de solicitud tanto para aquellas fundadas en el artículo 18 del Acuerdo de Retirada como para las que se fundan en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada.

Respecto al plazo para introducir la demanda, tal como expuesto anteriormente, el Acuerdo de Retirada obliga los Estados miembros a establecer, como mínimo, un plazo de seis meses para la introducción de las solicitudes²²¹. Bélgica ha alargado el plazo y permite introducir demandas hasta el 31 de diciembre de 2021²²². Además, si el nacional británico introduce una demanda de forma extemporánea, con independencia de que sea titular o no de un documento de residencia otorgado previamente, su solicitud no es automáticamente rechazada, sino que se pedirá al solicitante demostrar las razones por las cuales no ha podido introducirla en el plazo previsto²²³.

En cuanto a los miembros de la familia de un residente o a su pareja, deben introducir su demanda antes del 31 de diciembre de 2021 o bien en un plazo de tres meses a contar desde su llegada en el territorio belga (se aplica la fecha más tardía)²²⁴.

C. El procedimiento de solicitud del estatuto de residente en Bélgica

Este procedimiento permite a los nacionales británicos obtener un (nuevo) estatuto de residente y mantener su residencia en Bélgica, pero también abarca el derecho de acceso al empleo puesto que, en base al artículo 24 del Acuerdo de Retirada, a los nacionales

²¹⁹ Arrêté Royal du 24 décembre 2020 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers relatif aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *M.B.*, 31 décembre 2020, p. 98083.

²²⁰ Arrêté Royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981, p. 13740.

²²¹ Artículo 18.1.b) del Acuerdo de retirada.

²²² Artículo 47/5 §3 apartado 1 de la Ley del 15 de diciembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

²²³ I. DE GOLS, "Brexit: accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition", 1^{ère} partie, *op. cit.*, p. 8; Artículo 47/5 §3 al. 3 de la Ley del 15 de diciembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers; Artículo 18.1.d) Acuerdo de retirada.

²²⁴ Artículo 47/5 §3 apartado 2 de la Ley del 15 de diciembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

británicos beneficiarios del dicho Acuerdo, se les reconoce un acceso ilimitado al empleo en el Estado miembro de acogida²²⁵. La diferencia con el estatuto de trabajador fronterizo radica en el hecho de que, en base a este último estatuto, sólo se permite trabajar el Bélgica, sin que el trabajador tenga un derecho a residir en el territorio de ese Estado.

- i) Trámite aplicable a los nacionales británicos que disponen de un documento probando su residencia en Bélgica (procedimiento simplificado)

Los nacionales británicos que disponen de una prueba de su residencia en Bélgica antes de la finalización del período transitorio benefician de un procedimiento simplificado. En ese sentido, deben introducir su solicitud ante el Ayuntamiento de la localidad en la que residen mediante el formulario “Anexo 58”. Si en el momento de presentar su demanda, aportan todos los documentos requeridos, a saber, copia del pasaporte o DNI ambos válidos, documento atestando de su residencia en Bélgica antes la finalización del período transitorio y un extracto de su expediente penal²²⁶ en el que no consta ninguna condena, el alcalde otorga directamente un nuevo estatuto de residente al solicitante y lo inscribe en el Registro correspondiente (Registro de la population)²²⁷. Por tanto, el solicitante recibirá una tarjeta M cuya validez es de cinco años o una misma tarjeta M en la que consta que es titular de un derecho de residencia permanente en cuyo caso será válida durante diez años²²⁸.

- ii) Trámite aplicable a los nacionales británicos que no disponen de un documento probando su residencia en Bélgica

El solicitante debe introducir su demanda ante el Ayuntamiento de la localidad en la que reside mediante un formulario “Anexo 58” que será directamente transmitido por el alcalde al delegado del ministro competente en materia de extranjería²²⁹. Conjuntamente al formulario o en un plazo de máximo tres meses, debe presentar los siguientes documentos: copia del pasaporte o DNI válido, extracto de su expediente penal, una prueba de la condición en la que ha ejercido, antes de la finalización del período

²²⁵ *Ibid.*, p. 10.

²²⁶ Artículo 69duodecimos §2, 1º, 2º, 3º Real Decreto del 8 de octubre 1981.

²²⁷ Artículo 69duodecimos §6 Real Decreto del 8 de octubre 1981.

²²⁸ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *op. cit.*, p. 5.

²²⁹ Artículo 69duodecimos §1 y §5 del Real Decreto del 8 de octubre 1981.

transitorio, su derecho de residencia en Bélgica²³⁰. En ese sentido, se requiere, para demostrar su condición, aportar la siguiente documentación²³¹:

Si es un trabajador por cuenta ajena, debe aportar un certificado de trabajo (modelo del anexo 19bis);

Si es un trabajador por cuenta propia, la inscripción en la “Banque-Carrefour des entreprises” (equivalente belga del Censo de Actividades Económicas) o un certificado de suscripción a un seguro para trabajadores por cuenta propia;

Si es solicitante de empleo, la prueba de que está inscrito al Servicio de empleo competente o una copia de las candidaturas enviadas y la prueba de que existen probabilidades reales de ser contratado.

Una vez su demanda efectuada, el solicitante recibe un documento probando aquella introducción – Anexo 56 -, este Anexo es válido durante tres meses y garantiza el derecho de residencia y de trabajo del solicitante hasta que obtenga una decisión respecto a su demanda. Sin embargo, si al cabo de los tres meses, el solicitante no ha recibido una respuesta, se prorrogará su validez por plazos de tres meses hasta que su demanda sea analizada²³². Si la respuesta de las autoridades es positiva, se le otorgará una tarjeta M que acredita su derecho de residencia o derecho de residencia permanente en Bélgica y se inscribirá la persona en el Registro correspondiente (Registre de la population)²³³. Si la respuesta es negativa, se obligará al solicitante a abandonar el territorio²³⁴.

iii) Derechos durante el período previsto para la introducción de la demanda de nuevo estatuto de residente

Durante el período de introducción de las demandas, se permite a todos los nacionales británicos que se encuentran en el territorio belga continuar a residir y trabajar en el Estado. Ahora bien, cabe distinguir dos situaciones: por un lado, los que disponen ya de una tarjeta M que acredita su estatuto de residente pueden seguir utilizándola pese a que ese documento carezca de valor durante todo el período de solicitudes. En otros términos, la tarjeta M obtenida previamente a aquel período solo permite demostrar que su titular

²³⁰ Artículo 69duodecies §3 1º, 2º, 3º del Real Decreto del 8 de octubre 1981.

²³¹ Artículo 50 §2 1º, 2º, 3º del Real Decreto del 8 de octubre de 1981.

²³² Artículo 69duodecies §1 del Real Decreto del 8 de octubre de 1981

²³³ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », *op. cit.*, p. 5.

²³⁴ Artículo 69duodecies §9 del Real Decreto del 8 de octubre de 1981.

es potencialmente beneficiario del Acuerdo de Retirada²³⁵. Por otro lado, los nacionales británicas que, al inicio del período para introducir la demanda de obtención de un nuevo estatuto de residente no disponen de ningún documento de residencia (tarjeta M o un Anexo 56) podrán demostrar, por cualquier medio de prueba, que cumplen las condiciones del artículo 18 del Acuerdo de Retirada, pero no podrán beneficiarse del procedimiento simplificado de obtención del derecho de residencia²³⁶.

D. El procedimiento de solicitud del estatuto de trabajador fronterizo

Los nacionales británicos que benefician del Acuerdo de Retirada mantienen los derechos vinculados a su estatuto de trabajador fronterizo. En ese sentido, no se les requiere el cumplimiento de requisitos adicionales para entrar y salir del territorio belga²³⁷. Sin embargo, al igual que los residentes, es imprescindible para los trabajadores fronterizos solicitar, en Bélgica, la obtención de un estatuto de fronterizo en base al artículo 26 del Acuerdo de Retirada, para mantener intacto sus derechos.

En este caso, la normativa aplicable es idéntica puesto que el legislador belga ha optado por regular en un único instrumento los procedimientos basados en el artículo 18 del Acuerdo de Retirada y aquellos basados en el artículo 26 del mismo Acuerdo. En consecuencia, de la misma manera que la Ley del 16 de diciembre del 2020 relativa a los beneficiarios del Acuerdo de Retirada establece la obligación para los residentes de solicitar un (nuevo) estatuto de residente, la misma disposición (artículo 6 de la Ley del 16 de diciembre 2020) añade un artículo 47/5 a la Ley del 15 de diciembre del 1980 cuyo apartado segundo obliga los trabajadores fronterizos a solicitar el estatuto correspondiente.

En cuanto al procedimiento de solicitud, está desarrollado en el Real Decreto del 24 de diciembre del 2020 que introduce un capítulo Iquinquies en el Real Decreto del 8 de octubre del 1981. Respecto a los trabajadores fronterizos, la normativa indica que deben solicitar su estatuto ante el ayuntamiento de la localidad en la que trabajan²³⁸.

Si, al momento de introducir su demanda, el nacional es titular de un documento válido que acredita su condición de trabajador fronterizo, se aplica el procedimiento

²³⁵ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *op. cit.*, p. 8.

²³⁶ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *op. cit.*, p. 8.

²³⁷ *Ibid.*, p. 11.

²³⁸ Artículo 69duodecies §1 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

simplificado, es decir que, siempre y cuando presente la documentación imprescindible (copia del DNI válido, copia del documento acreditando su condición y copia del expediente penal²³⁹), se le otorga directamente el estatuto de trabajador fronterizo y recibe un permiso de tráfico fronterizo menor²⁴⁰ cuya validez es de cinco años²⁴¹.

Si no dispone de tal documento, el solicitante debe adjuntar a su demanda una copia de su DNI válido, copia de su expediente penal, la prueba de la condición en la que ha ejercido su derecho de circulación antes de la finalización del período transitorio y, además, la prueba que ostentaba la nacionalidad británica antes de la finalización del mismo período²⁴². Una vez su demanda introducida y completa, el alcalde la transmite inmediatamente al delegado del ministro competente para que decida si otorgar o no el permiso de tráfico fronterizo menor²⁴³. En caso de conceder el permiso, el trabajador será inscrito en el Registro correspondiente (“Registro de espera”), en el caso contrario, el nacional británica recibirá una orden de dejar el territorio belga²⁴⁴.

En cuanto a la reanudación del permiso, el trabajador deberá presentar, además de su permiso y de su DNI, la prueba que trabaja en Bélgica en condición de fronterizo. El alcalde del ayuntamiento competente reanudará inmediatamente el permiso si el trabajador proporciona toda la documentación necesaria, siempre y cuando siga activo como trabajador fronterizo²⁴⁵.

6.3.2. La situación de los nacionales británicos no abarcados en el ámbito personal del Acuerdo de Retirada

En este apartado, se desarrolla la situación de los nacionales británicos que no pueden beneficiarse de las disposiciones del Acuerdo de Retirada bien porque no han ejercido su derecho a la libre circulación antes de la finalización del período de transición o bien porque no han solicitado un nuevo estatuto de residente o de trabajador fronterizo. En otros términos, el Acuerdo no se aplica a los nacionales británicos que, a partir del 1 de enero 2021, deciden trasladar su residencia y/o iniciar una actividad laboral o económica en Bélgica.

²³⁹ Artículo 69duodecies §2 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

²⁴⁰ Artículo 69duodecies §6 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

²⁴¹ Artículo 69terdecies §1 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

²⁴² Artículo 69duodecies §3 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

²⁴³ Artículo 69duodecies §5 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

²⁴⁴ Artículo 69 duodecies §7 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

²⁴⁵ Artículo 69terdecies §§3, 4 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981.

A. Nacionales británicos que desean residir y trabajar en Bélgica

En primer lugar, respecto a los nacionales británicos que desean residir y trabajar en Bélgica, se les aplica la normativa de extranjería que corresponde a los nacionales de terceros países. En el ordenamiento interno belga, esa normativa se compone de la Ley del 15 de diciembre del 1980 relativa al acceso al territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros que expone de forma general los derechos y las obligaciones de los terceros y del Real Decreto del 8 de octubre del 1981 relativo al acceso al territorio, la estancia, el establecimiento y la expulsión de los extranjeros que desarrolla los requisitos y los procedimientos para obtener las diferentes autorizaciones en aquellas materias. En consecuencia, aquellas personas que no benefician de las disposiciones del Acuerdo de Retirada, deberán tramitar las correspondientes autorizaciones relativas, por un lado, a la estancia en el territorio belga y, por otro, al acceso al empleo.

i) Estancia en el territorio belga

En ese sentido, en relación con la estancia del nacional británico, la exención de visado para una estancia de menos de tres meses²⁴⁶ en el territorio belga constituye la única ventaja procedente de la libre circulación de la que pueden disfrutar los nacionales británicos. Salvo ese elemento, se les aplica el régimen general de extranjería sin que ninguna excepción haya sido prevista. Por tanto, cabe referirse a las disposiciones contenidas en el Título *Ibis* Real Decreto del 8 de octubre del 1981, intitulado “disposiciones generales”, en el que se desarrolla los procedimientos a efectuar en caso de estancia de menos de tres meses (capítulo I), estancia por un período de más de tres meses (capítulo II) y en caso de establecimiento en Bélgica (capítulo III). Las autorizaciones que se deben solicitar y los requisitos que hay que cumplir dependerán del tipo de estancia y de la condición en la que se entre en el territorio belga (estudiante, trabajador, en base al reagrupamiento familiar, etc.)²⁴⁷.

²⁴⁶ Artículo 492 Acuerdo de comercio y cooperación.

²⁴⁷ I. DE GOLS, «Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition», 2^{ème} partie, *op. cit.*, pp. 10-11.

ii) Acceso al empleo en el territorio belga

En cuanto a los permisos de trabajo, atañen a la competencia de las Regiones (Flamenca, Valonia y de Bruselas-capital), es decir que varían en función del período de estancia, de la condición en la que se solicita la autorización (trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia) y de la Región en la que el nacional británico desea trabajar²⁴⁸. En este trabajo, solo me centraré en los permisos requeridos por la Región Valona.

Pues bien, en este ámbito también, en defecto de poder beneficiar de las disposiciones del Acuerdo de Retirada, se aplica la normativa general de extranjería sin que el nacional británico pueda beneficiar de una exención²⁴⁹. En el caso de trabajar en la Región Valona, tres permisos de trabajo diferentes pueden ser solicitados (los dos primeros están vinculados a la condición de trabajador por cuenta ajena y el tercer permiso se refiere a los trabajadores por cuenta propia):

En primer lugar, el permiso de trabajo B otorga una autorización a los trabajadores por cuenta ajena que ejercitaran su actividad por un período de máximo 90 días. Este permiso garantiza únicamente el período indicado en el contrato de trabajo y es válido para el puesto que consta en dicho contrato. La autorización debe ser solicitada por el empleador ante el Servicio Público de Empleo y Formación de Valonia²⁵⁰.

En segundo lugar, el permiso único constituye una iniciativa europea que pretende agilizar las solicitudes de estancia y de trabajo de nacionales de terceros países. En base a esa solicitud, se obtiene, mediante una demanda y un procedimiento único, un permiso de estancia y un permiso de trabajo. Por tanto, no se debe tramitar dos procedimientos para la obtención de dos autorizaciones distintas²⁵¹. Pues bien, existen dos tipos de permisos únicos, uno de duración limitada y otro de duración ilimitada.

- a) En cuanto al permiso de duración limitada, debe ser solicitado por el empleador siempre y cuando ha contratado un trabajador por un período

²⁴⁸ I. DE GOLS, «Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition», 2^{ème} partie, *op. cit.*, pp. 10-11.

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ SPW, « Permis B », disponible en <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etrangeurs/permis-de-travail/permis-b.html> (consultado el 13/07/2021).

²⁵¹ G. HOOGSTEYN, « Travailleurs étrangers : vers la simplification grâce au permis unique », *Beci.be*, 29 octubre 2019, disponible en <https://www.beci.be/travailleurs-etrangeurs-vers-la-simplification-grace-au-permis-unique/#:~:text=%3A%20Le%20permis%20unique%20est%20destin%C3%A9%20aux%20personnes,Be%20lgique%20en%20raison%20d%E2%80%99une%20situation%20particuli%C3%A8re%20de%20s%C3%A9jour> (consultado el 13/07/2021).

de mínimo 90 días. En ese caso, la autorización es válida para el puesto y el empleador que constan en el contrato de trabajo²⁵².

- b) En lo que concierne el permiso de duración ilimitada, debe ser solicitado por el propio trabajador y le permite cambiar de puesto en la misma empresa, así como cambiar de empleador. Puesto que los nacionales británicos no benefician de ninguna exención, para obtener aquel permiso, se les requiere haber trabajado durante mínimo 4 años en un período de máximo 10 años de residencia ininterrumpida en Bélgica²⁵³.

Que sea por una duración limitada o ilimitada, el permiso único debe ser solicitado ante el servicio público de empleo y formación de Valonia.

Por último, los trabajadores por cuenta propia deben solicitar una tarjeta profesional (en Valonia, la solicitud se realiza o bien ante el puesto diplomático competente o bien ante un centro de gestión autorizado²⁵⁴). Se les otorgará dicha tarjeta profesional siempre y cuando cumplan los siguientes requisitos: primero, son titulares de un derecho de estancia en Bélgica; segundo, cumplen con determinadas obligaciones en materia de acceso a la profesión y de autorizaciones específicas; tercero, el proyecto debe abarcar cierto interés para la Región.

B. Nacionales británicos que desean trabajar en Bélgica sin residir en el territorio belga (trabajadores fronterizos)

Los trabajadores fronterizos deben solicitar un permiso de trabajo ante la localidad competente²⁵⁵. Si trabajan en la Región Valonia, deberán introducir una demanda para obtener un permiso de trabajo B²⁵⁶. Además, pueden solicitar un documento que garantiza su estancia en Bélgica (Anexo 15). Ahora bien, una distinción esencial con los trabajadores fronterizos que benefician del Acuerdo de Retirada es que, en este supuesto, el trabajador británico debe cumplir con la definición de trabajador fronterizo del artículo 106 del Real Decreto del 8 de octubre del 1981. En aplicación de ese precepto, trabajar

²⁵² SPW, « Permis unique de durée limitée », disponible en <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etranagers/permis-de-travail/permis-unique-de-duree-limitee.html> (consultado el 13/07/2021).

²⁵³ SPW, « Permis unique de durée illimitée », disponible en <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etranagers/permis-de-travail/permis-unique-de-duree-illimitee.html> (consultado el 13/07/2021).

²⁵⁴ En esos centros, se tramitan los procedimientos administrativos vinculados al desarrollo inicial de una actividad económica.

²⁵⁵ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 2^{ème} partie, op. cit., p. 11.

²⁵⁶ SPW, « Permis B », op. cit.

en Bélgica y residir en el Reino Unido no basta para ser considerado como fronterizo en la normativa interna, sino que, además, se requiere del trabajador que vuelva una vez al día o, al menos, una vez a la semana al Reino Unido.

6.4. Diferencias entre ambos sistemas de solicitudes

Los rasgos comunes a los dos sistemas, procedente del contenido del artículo 18 del Acuerdo de Retirada, ya expuestos, cabe enunciar ahora sus diferencias. En ese ámbito, se observa que, cuando los legisladores disponían de una margen más amplia para regular determinados aspectos, los dos Estados hicieron opciones distintas.

6.4.1. Diferencias entre los sistemas españoles y belgas

La diferencia más considerable entre el sistema español y el belga radica en el hecho que el primero es declarativo cuando el segundo es constitutivo. Las consecuencias que proceden de esa elección son considerables: mientras que, en España, los nacionales británicos que no solicitan un estatuto de residente o de trabajador fronterizo siguen beneficiando del Acuerdo²⁵⁷, en Bélgica, es imprescindible realizar la solicitud para ostentar la condición de beneficiario del Acuerdo y, además, antes de otorgar el estatuto de beneficiario, se verifican el cumplimiento de los requisitos relacionados al estatuto de residente²⁵⁸. Esta diferencia abarca que, en Bélgica, tras la finalización del plazo para introducir las solicitudes, se aplicará el régimen general de extranjería tanto a los nacionales británicos que no habrán ejercido su derecho de libre circulación durante el período transitorio que a aquellos que, si bien residen y trabajan en Bélgica al fin del dicho período, no han solicitado el estatuto de residente o de trabajador fronterizo. Tal supuesto es imposible en España puesto que los derechos de los nacionales británicos no proceden del nuevo estatuto de residente o de trabajador fronterizo, es decir que el nacional británico que cumple las condiciones para beneficiarse de las disposiciones del Acuerdo, no realiza ninguna solicitud a tal fin, nunca será abarcado por el régimen general de extranjería.

²⁵⁷ Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones, *Información dirigida a los nacionales del Reino Unido residentes en España a 31 de diciembre y a sus familiares*, op. cit.

²⁵⁸ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, op. cit., p.5.

En segundo lugar, los requisitos relacionados a la obtención del estatuto de beneficiario del Acuerdo son distintos en España y en Bélgica. Su análisis permite observar que el sistema belga es más estricto que el sistema español puesto que, en éste, la obtención del estatuto constituye una mera formalidad, aunque sea recomendada por varias razones, mientras que, en aquel, el sistema de solicitudes sirve para verificar que el nacional británico cumple con los requisitos para residir y trabajar en Bélgica. En ese sentido, la normativa belga impone a los residentes titulares de un certificado de registro, la presentación del carnet de identidad, de una copia de éste y del expediente penal, que serán los dos verificados antes de otorgar el estatuto de residente²⁵⁹ mientras que la normativa española, en un supuesto idéntico, no requiere ninguno de esos documentos, salvo el carnet de identidad²⁶⁰.

En tercer lugar, los plazos para introducir las solicitudes son distintos: España respecta el mínimo de seis meses desde el fin del período transitorio impuesto por el Acuerdo²⁶¹ mientras que Bélgica ha alargado el plazo que finaliza el 31 de diciembre 2021. Por tanto, los nacionales británicos residiendo en Bélgica disponen de seis meses suplementarios para introducir una demanda respecto a aquellos que residen en España. Otra diferencia relacionada con los plazos reside en el hecho que la normativa española prevé, en cuanto a los trabajadores fronterizos, un plazo máximo de tres meses para la resolución de las solicitudes por la jefatura de la oficina de extranjería²⁶² mientras que prorrogas del plazo de resolución -inicialmente fijado a tres meses también²⁶³- son posibles en virtud de la normativa belga.

Sin embargo, tal limitación de plazo juntado con un sistema declarativo permite agilizar la resolución de las solicitudes en España y responde a las recomendaciones del Parlamento Europeo que aboga por el establecimiento de procedimientos declarativos en el Reino Unido y en todos los Estados Miembros de la Unión Europea a la vista de la

²⁵⁹ Artículo 69undecies §2 Real Decreto del 8 de octubre 1981.

²⁶⁰ Disposición cuarta de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

²⁶¹ Artículo 18.1.b) del Acuerdo de Retirada.

²⁶² Disposición quinta.2 de la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 26 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

²⁶³ Artículo 69duodecies §1 apartado 2 Real Decreto del 8 de octubre 1981.

considerable proporción de solicitantes de la condición de beneficiario del Acuerdo de Retirada²⁶⁴.

Por último, las normativas presentan diferencias puntuales que no impactan la situación de los solicitantes. A título de ejemplo, destacamos por un lado, la regulación interna de las solicitudes -el legislador español ha regulado las solicitudes basadas en el artículo 18 del Acuerdo y aquellas fundadas en el artículo 26 en dos instrucciones distintas mientras que el legislador belga regula ambas solicitudes en un mismo instrumento (una Ley y un Real Decreto que introducen nuevas disposiciones en la normativa relativa a los extranjeros)-, y por otro lado, las autoridades competentes para resolver las solicitudes -dependencias policiales y oficinas de extranjería en España y alcalde y delegado del ministro competente en Bélgica-.

6.4.2. Origen de las diferencias entre los dos sistemas

Pues bien, ¿cuál sería la razón de la diferencia entre la opción realizada por el legislador español y aquella efectuada en Bélgica? Una posible explicación radica en el tipo de migración que ambos países tienen. En ese sentido, si bien en ambos países la población extranjera representa el 12% de la población total²⁶⁵, ese mismo porcentaje representa 5 375 917 personas en España cuando en Bélgica solo representa 1 426 651 extranjeros. Además, si nos fijamos en las nacionalidades que inmigran en los dos Estados, los tres primeros grupos de residentes extranjeros en España provienen de Rumanía, Marruecos y del Reino Unido²⁶⁶. Por su parte, en Bélgica, los tres primeros grupos de residentes extranjeros procedentes de la Unión Europea provienen de Rumanía, Francia y Holanda mientras que los procedentes de terceros países provienen de Marruecos, India y Turquía²⁶⁷.

²⁶⁴ Recomendación 8 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la aplicación y el seguimiento de las disposiciones del Acuerdo de Retirada relativa a los derechos de los ciudadanos, C 270/02, *DOUE*, 7 julio 2021.

²⁶⁵ Para España, ver los datos proporcionados en INE.es, disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981 (consultado el 16/07/2021); para Bélgica ver *Myriatics 12: Population étrangère et mouvements migratoires*, mai 2021, www.myria.be, disponible en <https://www.myria.be/fr/chiffres/myriatics#Myriatics%20:%20Flux%20migratoires%20et%20flux%20d%E2%80%99asile> (consultado el 16/07/2021).

²⁶⁶ Observatorio Permanente de la Inmigración de la Secretaría General de Inclusión, *Estadística de residentes extranjeros en España a 31 de diciembre de 2020*, p. 4 disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/130421-extranjeros.aspx> (consultado el 16/07/2021)

²⁶⁷ *Myriatics 12: Population étrangère et mouvements migratoires*, op. cit., p. 10.

En consecuencia, debido al *Brexit*, España -que gestiona inicialmente un flujo de migración superior al de Bélgica- debe resolver más solicitudes procedentes de nacionales británicos ya que constituyen la tercera nacionalidad de extranjeros presentes en su territorio mientras que en Bélgica, la migración inglesa siendo débil, la cantidad de solicitudes es menos consecuente. Por tanto, establecer un procedimiento declarativo en España representaba la solución más eficiente para atender a todas las solicitudes puesto que no implica la verificación del cumplimiento de los requisitos de residencia antes de otorgar el estatuto de residente. Al contrario, la baja proporción de británicos en el territorio belga facultó el país a implementar un procedimiento más largo y estricto mediante el cual se verifica dicho cumplimiento de los requisitos vinculados a la residencia.

7. El Acuerdo de Comercio y de Cooperación de 30 de diciembre de 2020²⁶⁸

El Acuerdo de Comercio y de Cooperación no desarrolla la libre circulación de las personas. En efecto, la única disposición del dicho Acuerdo que versa sobre esa materia nos indica que, de ahora en adelante, la libre circulación de las personas entre la Unión Europea y el Reino Unido se limita a una exención de visado para las estancias de corta duración de los residentes de los Estados miembros²⁶⁹.

En cuanto al acceso al empleo por los nacionales británicos en el Estado miembro de acogida, el Acuerdo de Comercio y Cooperación contiene algunas disposiciones más favorables. Sin embargo, aquellas son escasas y los obstáculos que deberán superar los trabajadores británicos y sus empleadores para acceder al empleo en un Estado miembro europeo son considerables. En ese sentido, el Acuerdo de Comercio y Cooperación establece cantidad de limitaciones con la finalidad de restringir las actividades que pueden desarrollar los nacionales británicos en los Estados miembros sin disponer de un permiso de trabajo o de residencia. En adición, la ausencia de procedimiento de mutual reconocimiento de las calificaciones profesionales constituye un obstáculo suplementario para el acceso a una actividad regulada en el Estado miembro²⁷⁰. A continuación, se

²⁶⁸ Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, *DOUE*, 30 de abril 2021.

²⁶⁹ J.-Y. CARLIER et P.A. VAN MALLEGHEM, « La libre circulation des personnes dans l'Union Européenne », en *Journal de Droit Européen*, n°4, 2021, p. 188.

²⁷⁰ Bird & Bird, *The impact of EU-UK Trade and Cooperation Agreement on UK nationals*, 11 enero 2021, disponible en <https://www.twobirds.com/en/in-focus/brexit/employment> (consultado el 16/07/2021).

desarrollan las posibles vías de entrada en Estados miembros para los nacionales británicos y las limitaciones correspondientes.

Pues bien, el Acuerdo de Comercio y Cooperación prevé cinco posibilidades de entrada en el territorio de un Estado miembro europeo para desarrollar una actividad. En efecto, son autorizadas a entrar las personas en visita de negocios con fines de establecimiento, las personas trasladadas dentro de una misma empresa, las personas en visita de negocios de corta duración (Anexo 21²⁷¹), los proveedores de servicios contractuales y los profesionales independientes (Anexo 22²⁷²). Para todas estas categorías, el Acuerdo de Comercio y Cooperación prevé que, en ningún caso, la Unión Europea está obligada a conceder a los nacionales del Reino Unido el tratamiento nacional otorgado en un Estado miembro procedente de las disposiciones del TFUE o de las medidas adoptadas en virtud del dicho tratado²⁷³.

Respecto al primer grupo de personas -las personas en visita de negocios con fines de establecimiento, las personas trasladadas dentro de una misma empresa y las personas en visita de negocios de corta duración-, el Anexo 21 contiene una serie de limitaciones, establecidas de forma general o específicas a un Estado miembro, en función de la condición de la persona. En lo que concierne las personas en visita de negocios de corta duración en particular, el Acuerdo de Comercio y Cooperación no define lo que abarca la noción, pero sí lista las actividades que los Estados miembros permiten desarrollar en su territorio con las correspondientes limitaciones. Respecto al segundo grupo de personas -los proveedores de servicios contractuales y profesionales independientes-, el Anexo 22 enumera los servicios cuya prestación está autorizada tal como las limitaciones correspondientes. Además de las limitaciones establecidas en el Acuerdo de Comercio y Cooperación, los Estados miembros tienen la posibilidad de implementar limitaciones adicionales relativas a las calificaciones profesionales, las autorizaciones o los exámenes obligatorios²⁷⁴. Para las actividades objeto del Anexo 22, además de las limitaciones fijadas en el Acuerdo de Comercio y Cooperación, la mayoría de los Estados miembros aplican una prueba de necesidades económicas del mercado antes de otorgar la autorización al proveedor de servicio extranjero. Esta prueba toma en cuenta la situación

²⁷¹ Anexo 21 del Acuerdo de Comercio y de Cooperación relativo a las personas en visita de negocios con fines de establecimiento, personas trasladadas dentro de una misma empresa y personas en visita de negocios de corta duración.

²⁷² Anexo 22 del Acuerdo de Comercio y de Cooperación relativo a los proveedores de servicios contractuales y profesionales independientes.

²⁷³ Apartado 4 del Anexo 21, *op. cit.*; apartado 8 del Anexo 22, *op. cit.*

²⁷⁴ Apartado 3 del Anexo 22, *op. cit.*

del mercado pertinente del Estado miembro y en particular el número de proveedores de servicio que ya prestan ese servicio y sus repercusiones²⁷⁵.

En cuanto a las exenciones de demanda de acceso al empleo previstas en el Acuerdo de Comercio y Cooperación, son aplicables únicamente para aquellos nacionales británicos cuya estancia no supera los 90 días en un período de 180 días²⁷⁶ y son aplicables para las actividades listadas en el apartado 8 del anexo 21, es decir reuniones y consultas, investigación y diseño, análisis de mercado, seminarios de formación, ferias comerciales y exposiciones, ventas, compras, servicio postventa y de postarrendamiento, transacciones comerciales, personal turístico y traducción e interpretación.

En consecuencia, antes de entrar en un Estado miembro por motivos de negocios, el empleador, en el caso de un trabajador por cuenta ajena, o el propio trabajador, si desarrolla sus actividades por cuenta propia, deben asegurarse de no traspasar los límites establecidos en el Acuerdo de Comercio y Cooperación y, si procede, las limitaciones propias al Estado miembro. Ahora bien, incluso cumpliendo todos los requisitos (desarrollo de una actividad listada en el Acuerdo de Comercio y Cooperación respetando los límites establecidos en el Acuerdo y en la normativa interna del Estado miembro correspondiente), la entrada del trabajador puede ser rechazada, en lo que concierne los proveedores de servicios contractuales y los profesionales independientes, en base a la prueba de necesidades económicas que constituye una manera, para el Estado miembro, de proteger su mercado de servicios. En adición, una vez autorizados a desarrollar la actividad, los nacionales británicos no podrán beneficiar del principio de tratamiento nacional según el cual el Estado miembro debe tratar de la misma manera sus propios trabajadores y los trabajadores extranjeros siendo este principio, una prerrogativa de la ciudadanía comunitaria.

En conclusión, el acceso al empleo en los Estados miembros para los nacionales británicos sufre varios obstáculos, en particular la ausencia de regulación del reconocimiento de las calificaciones profesionales y la aplicación de la prueba de necesidades económicas. En un futuro, la situación de los trabajadores británicos dependerá pues de la celebración de acuerdos entre el Reino Unido y la Unión Europea o bien entre el Reino Unido y cada uno de los Estados miembros con el fin de agilizar el acceso al empleo en los territorios de los Estados miembros.

²⁷⁵ Apartado 6.b) del Anexo 22, *op. cit.*

²⁷⁶ I. DE GOLS, « Brexit : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 2^{ème} partie, *op. cit.*, pp. 10-11.

REFLEXIÓN FINAL

Se desprende de este trabajo que, en práctica, el *Brexit* ha sido posibilitado por el sentimiento euroescéptico que anima el pueblo británico. Esta inicial reserva hacía la Unión Europea ha sido, tras el desarrollo comunitario, fomentado, en particular, por la decisión británica de abrir sus fronteras, al momento de la expansión del 2004, a todos los trabajadores procedente de Europa del Este, combinado con las consecuencias de la crisis del 2008 que resultaron en que los nacionales británicos se encontraron atascados en situaciones laborales precarias juntos con trabajadores extranjeros. La aparición de partidos euroescépticos propiciada por ese contexto obligó David Cameron a utilizar una táctica arriesgada con el fin de ganar las elecciones en el 2015, proponiendo la negociación de un acuerdo con la Unión Europea con el fin de reforzar la posición particular del Reino Unido y, consecuentemente, la celebración de un referéndum en base a las concesiones obtenidas en el dicho acuerdo. No obstante, la campaña ineficaz llevada a cabo por los *Remainers* combinada con una delimitación inapropiada de las personas autorizadas a votar en el referéndum y sin que una mayoría reforzada estuviera prevista resultó en el éxito de los *Leavers* y la salida del Reino Unido el 1 de febrero 2020.

Aquella salida se inició con el Acuerdo de Retirada. En el ámbito de la libre circulación, su contenido es el reflejo de los intereses británicos, a saber, retomar el poder sobre sus fronteras para controlar y reducir el flujo de migración de trabajadores europeos. Sin embargo, las dos partes estaban de acuerdo acerca de la necesidad de salvaguardar la situación y los derechos de aquellos nacionales británicos y ciudadanos europeos que habían previamente utilizado la libre circulación. Ahora bien, para las demás personas, el Acuerdo establece el cese de la libre circulación a partir del fin del periodo transitorio, es decir el 1 de enero 2021. La supresión de esta libertad, salvo en lo que concierne la exención de visado para la entrada y estancia de menos de tres meses en el territorio de los Estados miembros, supone la aplicación del régimen general de extranjería a los nacionales británicos. Es decir que, hoy en día, deben solicitar los permisos adecuados con el fin de residir y trabajar en el Estado miembro de acogida y, además, no benefician de ningún tratamiento preferencial, al contrario de los ciudadanos europeos. Respecto a los beneficiarios del Acuerdo, la situación tampoco es ideal puesto que sus derechos procedentes de la libre circulación solo están protegidos en el Estado en el que se les reconoce el estatuto de beneficiario del Acuerdo de Retirada.

Respecto a la comparativa realizada entre la normativa española y la belga en el marco de este trabajo, ésta permite destacar el procedimiento distinto impuesto por los dos países. En ese sentido, el flujo general de migración, así como el porcentaje de británicos presentes en ambos territorios ha influido sobre las elecciones realizadas por los legisladores a la hora de regular el proceso de otorgamiento de los derechos de residencia y de los permisos de trabajo. Los resultados expuestos tras este análisis tienen una importancia considerable para este trabajo ya que permiten concluir que, además de la pérdida de numerosos derechos vinculados al estatuto de ciudadano europeo, los nacionales británicos que desean establecerse o trabajar en un Estado miembro europeo y que benefician de los derechos incluidos en el Acuerdo de Retirada, se enfrentan a un *patchwork* de regulaciones y requisitos distintos según el país en el que desean residir y/o trabajar. Por tanto, tal como se ha repetido a lo largo de este trabajo, la libre circulación de las personas y de los trabajadores ha sido considerablemente impactada por el Brexit, incluso para los beneficiarios del Acuerdo de Retirada ya que no se ha establecido, a nivel europeo, una normativa comunitaria que implementaría un procedimiento único y establecería criterios idénticos para cada Estado miembro europeo. Tal regulación hubiera permitido agilizar y proteger la libre circulación de las personas y trabajadores abarcados por el Acuerdo de Retirada.

En conclusión, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, si bien supone retomar el control de sus fronteras, también implica la pérdida de numerosos derechos para los británicos. En nuestra época en la que el establecimiento en un país distinto del de nacimiento es cosa común, y a veces necesaria puesta la tendencia perpetua a la mundialización, la decisión británica constituye un retroceso proteccionista. La única forma de mejorar la situación de aquellos británicos será de negociar acuerdos o bien con la Unión Europea, o bien, de forma individual, con cada uno de sus Estados miembros. Sin embargo, esta solución abarca largas negociaciones y, probablemente, no resultará en una situación ventajosa para los británicos puesto que supondrá el cumplimiento de requisitos diferentes en función del Estado en el que una persona desea establecerse.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ DE SOTOMAYOR L. D., “La libre circulación de personas tras el Tratado de Lisboa”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 92, 2011.

ARENAS GARCÍA R., “El *Brexit* infinito o el ángel exterminador”, *La Ley Unión Europea*, nº72, julio 2019.

BARNARD C. and LEINARTE E., “*Brexit* and citizen’s rights”, *European Journal of Legal Studies*, nº special 2 (vol. 11), 2019.

BENLOLO CARABOT M., “Le “travailleur”, indétrônable catégorie reine du droit de la libre circulation des personnes dans l’Union Européenne ? », *Revue trimestrielle de droit européen*, nº1, 2018.

“*Brexit* means *Brexit*”, *European Public Law*, nº4 (vol. 22), 2016.

BRUCE SHINE D., “The European Union’s right of free movement of workers”, *University of Memphis Law Review*, nº4 (vol. 30), 2000.

CALVO VÉRGEZ J., “El “*Brexit*” y su incidencia en los fenómenos migratorios”, *El Brexit y su incidencia en el futuro de las relaciones UE-UK*, ed. Aranzadi, 2020.

CARLIER J.-Y. et VAN MALLEGHEM P. A., « La libre circulation des personnes dans l’Union Européenne », en *Journal de Droit Européen*, nº4, 2021.

CECCHETTI L., “Chapitre 1. The social dimension of the free movement of persons sixty years later the treaty of Rome”, en J.-S. BERGE et G. C. GIORGINI, *Le sens des libertés économiques de circulation*, Bruylant, Bruxelles, 2020.

CLARKE H. D., GOODWIN M. and WHITELEY P., “Why Britain voted for *Brexit*: an individual-level analysis of the 2016 referendum vote”, *Parliamentary Affairs*, nº 70, 2017.

DAVIES B., “*BREXIT* and Sovereignty. The EU referendum: who were the British people?”, *King’s Law Journal*, nº3 (vol. 27), 2016.

DE GOLS I., « *Brexit* : accès au territoire et au marché du travail belges après la période de transition », 1^{ère} partie, *L’Indicateur Social*, nº8, 2021.

DELILE J.F. « La circulation des travailleurs après le *Brexit* : Get back from where you once belonged », *Les actes de la RDUE*, 23 julio 2019.

DUFFY-MEUNIER A., « Réflexions de nature constitutionnelle sur la loi sur le retrait du Royaume-Uni de l'Union Européenne, l'European Union (Withdrawal) Act 2018 », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°4, 2018.

EDDINGTON B. J., “A poorly decided divorce: *Brexit*'s effect on the European Union and United Kingdom”, *Suffolk Transnational Law review*, n°1 (vol. 41), 2018.

FABBRINI F., “The *Brexit* negotiations and the May government”, *European Journal of Legal Studies*, n° special 2 (vol. 11), 2019.

GARDEÑES SANTIAGO M., “La circulación de personas físicas en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la Unión Europea”, *REEI*, n°40, diciembre 2020.

JACQUÉ J. P., « *Brexit* : une analyse factuelle », *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, n°4, 2016.

LINDE PANIAGUA E., “La libre circulación de los trabajadores versus libre circulación de las personas. La ciudadanía europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n°5, 2013.

MARTIN D., “La libre circulation des personnes : au-delà de l'évolution et des révolutions, la perpétuelle quête de sens”, *Revue des Affaires Européennes*, n°1, 2012.

MIRANDA BOTO J. M., “El Reglamento (UE) n° 492/2011: un arreglo cosmético del Reglamento (CEE) n° 1612/68”. *Revista general de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, n° 26, 2011.

MIRANDA BOTO J. M., “La libre circulación de trabajadores en la Unión Europea”, en M. CARDENAL CARRO y A. I. PÉREZ CAMPOS (dir.), *Derecho del trabajo y protección social en la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Dykinson, Madrid, 2020.

NOGUEIRA GUASTAVINO M., FOTINOPOULOU BASURKO O., MIRANDA BOTO J. M., *Lecciones de Derecho social de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

O'REILLY J., FROUD J., JOHAL S., WILLIAMS K., WARHURST C., MORGAN G., GREY C., WOOD G., WRIGHT M., BOYER R., FRERICHS S., SANKARI S., RONA-TAS A. and LE GALES P., “*Brexit*: understanding the socio-economic origins and consequences”, *Oxford Socio-economic review*, n°4 (vol. 14), 2016.

PALOMEQUE LÓPEZ M. C., “La libre circulación de los trabajadores comunitarios”, *Proyecto social: revista de relaciones laborales*, nº1, 1993.

PIERNAS LÓPEZ J. J., “Derechos de los ciudadanos de la Unión Europea y del Reino Unido después del *Brexit*”, *Anuario español de Derecho internacional*, vol. 35, 2019.

Profesora titular de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Profesora titular EU, de Derecho del Trabajo y Seguridad Social, “El derecho a la libre circulación de trabajadores en la Constitución Europea”, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº57, 2005.

RILEY A. and GHILES F., “*Brexit*: causes and consequences”, *CIDOB (Notes internacionals)*, nº159, 2016.

SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO C., “El concepto de trabajador por cuenta ajena en el Derecho español y comunitario”. *Revista del ministerio de trabajo y asuntos sociales: Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº37, 2002.

SWEENEY M., “Le principe d’égalité de traitement en droit social de l’Union Européenne : d’un principe moteur a un principe matriciel”, *Revue Française des Affaires Sociales*, nº 1, 2012.

TOADER C. and FLOREA A. I., “Free movement of workers and the European Citizenship”, *Revista Romana de Drept European*, nº1 (vol. 2012), 2012.

LEGISLACIÓN

1. Unión Europea

Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, *DOUE*, 30 de abril 2021.

Acuerdo del Consejo (C-384 I) 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, *DOUE*, de 12 de noviembre de 2019.

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, *DOUE*, 27 mayo 2011.

Directiva 90/364/CEE del Consejo de 28 de junio relativa al derecho de residencia, *DOUE*, núm. 180, 13 de julio 1990.

Directiva 90/365/CEE del Consejo de 28 de junio relativa al derecho de residencia de los trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia que hayan dejado de ejercer su actividad profesional, *DOUE*, núm. 180, de 13 de julio 1990.

Directiva 90/366 del Consejo de 28 de junio relativa al derecho de residencia de los estudiantes, *DOUE*, núm. 180, de 13 de julio 1990.

Directiva 96/71 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, *DOUE*, 21 enero 1997.

Directiva 2004/38/CE de 29 de abril 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, *DOUE*, 29 junio 2004.

Directiva (UE) 2018/957 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de junio de 2018 que modifica la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, *DOUE*, 9 julio 2018.

Directiva (UE) 2020/1057 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de julio de 2020 por la que se fijan normas específicas con respecto a la Directiva 96/71/CE y la Directiva 2014/67/UE para el desplazamiento de los conductores en el sector de transporte por carretera, y por la que se modifican la Directiva 2006/22/CE en lo que respecta a los requisitos de control del cumplimiento y el Reglamento (UE) n°1024/2012, *DOUE*, núm. 249, 31 de julio 2020.

Decisión (UE) 2020/135 del Consejo de 30 de enero de 2020 relativa a la celebración del 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, *DOUE*, 31 de enero 2020.

Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2020, sobre la aplicación y el seguimiento de las disposiciones del Acuerdo de Retirada relativa a los derechos de los ciudadanos, C 270/02, *DOUE*, 7 julio 2021.

Resolución de 2 de julio de 2020, de la Subsecretaría, por la que se publica la Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento de residencia previsto en el artículo 18.4 del Acuerdo de Retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión europea y de la Comunidad europea de la Energía Atómica, *BOE*, 4 de julio de 2020, núm. 184.

2. Española

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *BOE*, núm. 10, 12 de enero de 2000.

Real Decreto 557/2011 de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, *BOE*, núm. 103, 30 de abril de 2011.

Instrucción conjunta de la Dirección General de Migraciones y de la Dirección General de la Policía por la que se determina el procedimiento para la expedición del documento previsto en el artículo 26 del Acuerdo de 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

en https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/normativa/nacional/instrucciones_sgie/index.html

Orden PRE/1490/2012, de 9 de julio, por la que se dictan normas para la aplicación del artículo 7 del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, *BOE*, núm. 164, 10 de julio de 2012.

3. Belga

Loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 31 décembre 1980.

Loi du 16 décembre 2020 relative aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union Européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *M.B.*, 23 décembre 2020.

Arrêté Royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, *M.B.*, 27 octobre 1981.

Arrêté Royal du 24 décembre 2020 modifiant l'arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers relatif aux bénéficiaires de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, *M.B.*, 31 décembre 2020.

RECURSOS ONLINE

Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, « Les Britanniques en Belgique », disponible en https://diplomatie.belgium.be/fr/brexit/les_britanniques_en_belgique.

ARENAS GARCÍA R., “A short comment on “the future relationship between the United Kingdom and the European Union” (Chequers Plan)”, 27 de septiembre 2018, disponible en <https://blogdroiteuropeen.com/2018/10/09/a-short-comment-on-the-future-relationship-between-the-united-kingdom-and-the-european-union-chequers-plan-by-rafael-arenas-garcia/>.

ARENAS GARCÍA R., “El reino Unido ya no es un Estado miembro de la UE”, de 3 de febrero de 2020, disponible en <https://blogs.uab.cat/litigacioint11/2020/02/03/el-reino-unido-ya-no-es-un-estado-miembro-de-la-ue/>.

Bird & Bird, *The impact of EU-UK Trade and Cooperation Agreement on UK nationals*, 11 enero 2021, disponible en <https://www.twobirds.com/en/in-focus/brexit/employment>.

Europa.eu, Renforcement de l'application de la législation de l'Union européenne (UE) sur le détachement de travailleurs, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10508>.

FAVELL A., « Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe », *Politique Européenne*, n°31, 2010/2, pp. 46-47, disponible en <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2010-2-page-33.htm>.

GARDEÑES SANTIAGO M., “Publicación en el DOUE y entrada en vigor con carácter definitivo del Acuerdo de Comercio y Cooperación”, 3 de mayo 2021, disponible en <https://blogs.uab.cat/litigacioint11/2021/05/03/publicacion-en-el-doue-y-entrada-en-vigor-con-caracter-definitivo-del-acuerdo-de-comercio-y-cooperacion/>.

Gouvernement français, “Au 1^{er} janvier, les choses changent” <https://brexit.gouv.fr/sites/brexit/accueil.html>.

Guías jurídicas, “Comunidad Europea del Carbón y del Acero”, Wolters Kluwers, disponible en https://guiasjuridicas.wolterskluwer.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAAABAEAMtMSbF1jTAAASmJcWmZtbLUouLM_DxbIwMDS0NDA1OQQGZapUt-ckhlQaptWmJOcSoAC5TdszUAAAA=WKE.

HM Government, The future relationship between the United Kingdom and the European Union. Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty (en lo sucesivo “Chequers Plan”), 12 July 2018, disponible en https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/786626/The_Future_Relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_120319.pdf.

HOOGSTEYN G., « Travailleurs étrangers : vers la simplification grâce au permis unique », *Beci.be*, 29 octubre 2019, disponible en <https://www.beci.be/travailleurs-etrangers-vers-la-simplification-grace-au-permis-unique/#:~:text=%3A%20Le%20permis%20unique%20est%20destin%C3%A9%20aux%20personnes,Belgique%20en%20raison%20d%E2%80%99une%20situation%20particulier%20de%20s%C3%A9jour>.

INE.es, disponible en https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176951&menu=ultiDatos&idp=1254735572981.

La Moncloa, “Qué es el *Brexit*”, 30 de diciembre de 2020, disponible en <https://www.lamoncloa.gob.es/brexit/acercadelbrexit2/Paginas/index.aspx>.

Ministerio de inclusión, seguridad social y migraciones, *Información dirigida a los nacionales del Reino Unido residentes en España a 31 de diciembre y a sus familiares*,

disponible en

https://www.inclusion.gob.es/es/brexit/residencia/br_derechoresidir/index.htm.

Myriatics 12: Population étrangère et mouvements migratoires, mai 2021,
www.myria.be, disponible en

<https://www.myria.be/fr/chiffres/myriatics#Myriatics%208:%20Flux%20migratoires%20et%20flux%20d%E2%80%99asile>.

Observatorio Permanente de la Inmigración de la Secretaría General de Inclusión,
Estadística de residentes extranjeros en España a 31 de diciembre de 2020, disponible
en

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/inclusion/Paginas/2021/130421-extranjeros.aspx>.

SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, “Les conséquences du Brexit sur le droit au travail”, disponible en <https://emploi.belgique.be/fr/themes/international/les-consequences-du-brexit-sur-le-droit-du-travail/le-droit-au-travail>.

SPW, « Permis B », disponible en <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etrangers/permis-de-travail/permis-b.html>.

SPW, « Permis unique de durée limitée », disponible en <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etrangers/permis-de-travail/permis-unique-de-duree-limitee.html>.

SPW, « Permis unique de durée illimitée », disponible en <https://emploi.wallonie.be/home/travailleurs-etrangers/permis-de-travail/permis-unique-de-duree-illimite.html>.

JURISPRUDENCIA

STJUE, 12 mayo 1998, *Martínez Sala contra Freistaat Bayern*, C-85/96, ECLI:EU:C:1998:217.

STJUE, 30 noviembre 1995, *Reinhard Gebhard contra Consiglio dell’Ordine degli avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411.

STJUE, 20 septiembre 2001, *Grzelczyk contra Centre public d’aide sociale d’Ottignies-Louvain-la-Neuve*, C-184/99, ECLI:EU:C:2001:458.

STJUE, 26 novembre 2002, *Ministre de l'Intérieur contra Aitor Oteiza Olazábal*, C-100/01, ECLI:EU:C:2002:712.

STJUE 9 julio 2015, *Ender Balkaya contra Kiesel abbruch- und Recycling Technik GmbH*, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455.