



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno)

de 10 de diciembre de 2018*

«Procedimiento prejudicial — Artículo 50 TUE — Notificación por un Estado miembro de su intención de retirarse de la Unión Europea — Consecuencias de la notificación — Derecho de revocación unilateral de la notificación — Requisitos»

En el asunto C-621/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por la Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Tribunal Superior de Justicia, Sala de Apelación, Sección Primera (Escocia), Reino Unido], mediante resolución de 3 de octubre de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el mismo día, en el procedimiento entre

Andy Wightman,

Ross Greer,

Alyn Smith,

David Martin,

Catherine Stihler,

Jolyon Maugham,

Joanna Cherry

y

Secretary of State for Exiting the European Union,

con intervención de:

Chris Leslie,

Tom Brake,

* Lengua de procedimiento: inglés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Pleno),

integrado por el Sr. K. Lenaerts, Presidente, la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta, los Sres. J.-C. Bonichot y A. Arabadjiev, la Sra. A. Prechal, los Sres. M. Vilaras, E. Regan y T. von Danwitz, la Sra. C. Toader, el Sr. F. Biltgen, la Sra. K. Jürimäe y el Sr. C. Lycourgos, Presidentes de Sala, y los Sres. A. Rosas, E. Juhász, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen, M. Safjan, D. Šváby, C.G. Fernlund (Ponente), C. Vajda, S. Rodin, P.G. Xuereb y N. Piçarra y la Sra. L.S. Rossi, Jueces;

Abogado General: Sr. M. Campos Sánchez-Bordona;

Secretario: Sra. L. Hewlett, administradora principal;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 27 de noviembre de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de los Sres. Wightman, Greer, Smith y Martin, la Sra. Stihler, el Sr. Maugham y la Sra. Cherry, por el Sr. A. O'Neill y la Sra. M. Lester, QC, el Sr. D. Welsh, advocate, el Sr. P. Eeckhout, catedrático de Derecho, y la Sra. E. Motion, Solicitor;
- en nombre de los Sres. Leslie y Brake, por la Sra. M. Ross y el Sr. G. Facenna, QC, la Sra. A. Howard, Barrister, el Sr. S. Donnelly, advocate, y la Sra. J. Jack y el Sr. J. Halford, Solicitors;
- en nombre del Gobierno del Reino Unido, por el Sr. S. Brandon y la Sra. C. Brodie, en calidad de agentes, asistidos por R^t Hon. Lord Keen of Elie y por el Sr. T. de la Mare, QC;
- en nombre del Consejo de la Unión Europea, por los Sres. H. Legal y J.-B. Laignelot y la Sra. J. Ciantar, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Romero Requena y F. Erlbacher y la Sra. K. Banks, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 4 de diciembre de 2018;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 50 TUE.
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre, por un lado, los Sres. Andy Wightman, Ross Greer, Alyn Smith y David Martin, la Sra. Catherine Stihler, el Sr. Jolyon Maugham y la Sra. Joanna Cherry y, por otro lado, el Secretary of State for Exiting the European Union (Secretario de Estado para la retirada de la Unión Europea, Reino Unido), en relación con la posibilidad de revocar unilateralmente la notificación de la intención del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de retirarse de la Unión Europea.

Marco jurídico

Derecho internacional

- 3 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969 (*Recopilación de Tratados de las Naciones Unidas*, vol. 1155, p. 331), dispone, en sus artículos 65, 67 y 68, lo siguiente:

«Artículo 65. Procedimiento que deberá seguirse con respecto a la nulidad o terminación de un tratado, el retiro de una parte o la suspensión de la aplicación de un tratado

1. La parte que, basándose en las disposiciones de la presente Convención, alegue un vicio de su consentimiento en obligarse por un tratado o una causa para impugnar la validez de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación, deberá notificar a las demás partes su pretensión. En la notificación habrá de indicarse la medida que se proponga adoptar con respecto al tratado y las razones en que esta se funde.

2. Si, después de un plazo que, salvo en casos de especial urgencia, no habrá de ser inferior a tres meses contados desde la recepción de la notificación, ninguna parte ha formulado objeciones, la parte que haya hecho la notificación podrá adoptar en la forma prescrita en el artículo 67 la medida que haya propuesto.

3. Si, por el contrario, cualquiera de las demás partes ha formulado una objeción, las partes deberán buscar una solución por los medios indicados en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas.

[...]

Artículo 67. Instrumentos para declarar la nulidad de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación

1. La notificación prevista en el [apartado] 1 del artículo 65 habrá de hacerse por escrito.

2. Todo acto encaminado a declarar la nulidad de un tratado, darlo por terminado, retirarse de él o suspender su aplicación de conformidad con las disposiciones del tratado o de los [apartados] 2 o 3 del artículo 65 se hará constar en un instrumento que será comunicado a las demás partes. Si el instrumento no está firmado por el jefe del Estado, el jefe del gobierno o el ministro de relaciones exteriores, el representante del Estado que lo comunique podrá ser invitado a presentar sus plenos poderes.

Artículo 68. Revocación de las notificaciones y de los instrumentos previstos en los artículos 65 y 67

Las notificaciones o los instrumentos previstos en los artículos 65 y 67 podrán ser revocados en cualquier momento antes de que surtan efecto.»

Derecho de la Unión

- 4 A tenor de su artículo 1, párrafo segundo, el Tratado UE constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

5 El artículo 2 TUE prevé:

«La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.»

6 A tenor del artículo 50 TUE:

«1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión.

2. El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 [TFUE]. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo.

3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo.

4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten.

La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 [TFUE].

5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49.»

Derecho del Reino Unido

7 La European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017 [Ley de notificación de retirada de la Unión Europea de 2017] establece:

«[...]

1 Competencia para notificar la retirada de la [Unión]:

- (1) El Primer Ministro podrá notificar, conforme al artículo 50 TUE, apartado 2, la intención del Reino Unido de retirarse de la [Unión].
- (2) El presente artículo prevalecerá sobre cualesquiera otras disposiciones de la European Communities Act 1972 [(Ley sobre las Comunidades Europeas de 1972)], o derivadas de ella, o de otra medida legislativa.

[...]»

8 El artículo 13 de la European Union (Withdrawal) Act 2018 [Ley para la retirada de la Unión Europea de 2018], promulgada el 26 de junio de 2018, dispone:

- «(1) La ratificación del acuerdo de retirada solo será posible si:
- (a) un Ministro presenta en ambas Cámaras del Parlamento:
 - (i) una declaración de que se ha alcanzado un acuerdo político;
 - (ii) una copia del acuerdo de retirada negociado, y
 - (iii) una copia del marco de futuras relaciones;
 - (b) el acuerdo de retirada negociado y el marco de las futuras relaciones se aprueban mediante resolución de la House of Commons [(Cámara de los Comunes)] previa iniciativa presentada por un Ministro;
 - (c) un Ministro presenta una iniciativa en la House of Lords [(Cámara de los Lores)] para que esta Cámara tome nota del acuerdo de retirada negociado y del marco de futuras relaciones, y
 - (i) la Cámara de los Lores debate la iniciativa, o
 - (ii) la Cámara de los Lores no concluye las deliberaciones sobre la iniciativa, transcurrido un período de cinco días de sesiones de la Cámara de los Lores contados desde el primer día de sesiones de la Cámara de los Lores siguiente al de la aprobación en la Cámara de los Comunes de la resolución mencionada en la letra b), y
 - (d) el Parlamento aprueba una ley para la ejecución del acuerdo de retirada.
- (2) En la medida de lo posible, un Ministro tomará las medidas oportunas para que la iniciativa mencionada en el apartado 1, letra b), sea objeto de deliberación y sometida a votación en la Cámara de los Comunes antes de que el Parlamento Europeo se haya pronunciado sobre si aprueba o no que el acuerdo de retirada se celebre en nombre de la [Unión] con arreglo al artículo 50 [TUE], apartado 2.

[...]»

Litigio principal y cuestión prejudicial

- 9 El referéndum celebrado en el Reino Unido el 23 de junio de 2016 dio como resultado una mayoría favorable a la salida de este Estado miembro de la Unión. Autorizada a este respecto por la Ley de notificación de retirada de la Unión Europea de 2017, la Primera Ministra del Reino Unido notificó al Consejo Europeo, el 29 de marzo de 2017, la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión con arreglo al artículo 50 TUE.
- 10 El 19 de diciembre de 2017 los demandantes del litigio principal —entre los que figuran un miembro del Parliament of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; en lo sucesivo, «Parlamento del Reino Unido»), dos diputados del Scottish Parliament (Parlamento Escocés, Reino Unido) y tres miembros del Parlamento Europeo— interpusieron en la Court of Session (Scotland) [Tribunal Superior de Justicia (Escocia), Reino Unido] un recurso de control jurisdiccional (*judicial review*) por el que solicitaban una resolución declarativa (*declarator*) en la que se especificase si la notificación antes mencionada podía ser revocada unilateralmente y, en su caso, en qué momento y cómo se había de proceder para ello. Los demandantes del litigio principal, en cuyo apoyo intervinieron otros dos miembros del Parlamento del Reino Unido, solicitaban que se dilucidase si la notificación a que se refiere el artículo 50 TUE puede ser revocada unilateralmente con anterioridad al vencimiento del plazo de dos años establecido en dicho artículo, de suerte que, de producirse la revocación de la notificación efectuada por el Reino Unido, este Estado miembro permanezca en la Unión. Solicitaron a la Court of Session (Scotland) [Tribunal Superior de Justicia (Escocia)] que planteara al Tribunal de Justicia una

cuestión prejudicial a este respecto. La postura del Secretario de Estado para la retirada de la Unión Europea es que se trata de una cuestión hipotética y teórica, habida cuenta del propósito declarado por el Gobierno del Reino Unido de no revocar la referida notificación.

- 11 Mediante resolución de 8 de junio de 2018, el Lord Ordinary (Magistrado en funciones de primera instancia, Reino Unido) denegó la solicitud de tramitación de un procedimiento prejudicial ante el Tribunal de Justicia y desestimó el recurso de control jurisdiccional por considerar, primero, que, dada la postura del Reino Unido, se trataba de una cuestión hipotética, sin que pudieran determinarse con certeza los hechos en los que se basaba la cuestión que se proponía plantear al Tribunal de Justicia, y, segundo, que la cuestión implicaba una intromisión en la soberanía del Parlamento y era ajena a la competencia del tribunal nacional.
- 12 Los demandantes del litigio principal interpusieron recurso de apelación contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.
- 13 El órgano jurisdiccional remitente subraya que, conforme al artículo 13 de la Ley para la retirada de la Unión Europea de 2018, la aprobación del Parlamento del Reino Unido debe versar sobre el resultado de las negociaciones llevadas a cabo entre el Reino Unido y la Unión con arreglo al artículo 50 TUE. En particular, el acuerdo de retirada solo podrá ser ratificado si se ha aprobado, junto con el marco para las futuras relaciones del Reino Unido con la Unión, mediante resolución de la Cámara de los Comunes, y si ambos —acuerdo y marco— se han debatido en la Cámara de los Loes. En caso de no lograrse la aprobación, el Gobierno del Reino Unido deberá explicar cómo se propone proceder. Si el Primer Ministro declara, antes del 21 de enero de 2019, que no es posible alcanzar un acuerdo de principio, el Gobierno del Reino Unido deberá, una vez más, exponer qué propone sobre el particular y presentar esta propuesta ante las dos Cámaras del Parlamento del Reino Unido.
- 14 El órgano jurisdiccional remitente señala que, si no se aprueba el acuerdo eventualmente alcanzado por el Reino Unido y la Unión, los Tratados dejarán de aplicarse el 29 de marzo de 2019 a este Estado miembro, que saldrá automáticamente de la Unión en esa fecha, salvo circunstancias sobrevenidas.
- 15 Mediante auto de 21 de septiembre de 2018, el órgano jurisdiccional remitente admitió el recurso de apelación interpuesto contra la decisión del Lord Ordinary (Magistrado en funciones de primera instancia) y acogió la solicitud presentada por los demandantes del litigio principal al objeto de que se presentara una petición de decisión prejudicial conforme al artículo 267 TFUE. El órgano jurisdiccional remitente considera que no es prematuro ni teórico preguntar al Tribunal de Justicia si un Estado miembro podría revocar lícitamente de modo unilateral la notificación efectuada con arreglo al artículo 50 TUE, apartado 2, y permanecer en la Unión. Resalta la incertidumbre que rodea esta materia y entiende que la respuesta del Tribunal de Justicia permitirá que los miembros de la Cámara de los Comunes que deban pronunciarse sobre el eventual acuerdo alcanzado entre el Reino Unido y la Unión se hagan una idea cabal de las opciones disponibles. En particular, les permitirá saber si existen ya no dos, sino tres opciones: la retirada de la Unión sin acuerdo, la retirada de la Unión con el acuerdo que se haya sometido a su consideración o la revocación de la notificación de la intención de retirada y la permanencia del Reino Unido en la Unión.
- 16 En esta tesitura, la Court of Session, Inner House, First Division (Scotland) [Tribunal Superior de Justicia, Sala de Apelación, Sección Primera (Escocia), Reino Unido], decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia la siguiente cuestión prejudicial:

«Si un Estado miembro ha notificado al Consejo Europeo, con arreglo al artículo 50 [TUE], su intención de retirarse de la Unión Europea, ¿permite el Derecho de la Unión que dicho Estado miembro revoque unilateralmente la notificación y, en caso afirmativo, qué requisitos deben cumplirse y cuáles serían los efectos en relación con la permanencia del Estado miembro en la Unión Europea?»

- 17 El Gobierno del Reino Unido ha solicitado al órgano jurisdiccional remitente autorización para recurrir el auto de 21 de septiembre de 2018, mencionado en el apartado 15 de la presente sentencia, y el auto de 3 de octubre de 2018, por el que dicho órgano jurisdiccional presentó la petición de decisión prejudicial. Al haberse rechazado esta solicitud mediante resolución de 8 de noviembre de 2018, el Gobierno del Reino Unido solicitó autorización para recurrir ambos autos a la Supreme Court of the United Kingdom (Tribunal Supremo del Reino Unido), que denegó la autorización mediante auto de 20 de noviembre de 2018.

Procedimiento ante el Tribunal de Justicia

- 18 El órgano jurisdiccional remitente ha solicitado la aplicación del procedimiento acelerado previsto en el artículo 105 del Reglamento de Procedimiento del Tribunal de Justicia.
- 19 Mediante auto de 19 de octubre de 2018, Wightman y otros (C-621/18, EU:C:2018:851), el Presidente del Tribunal de Justicia accedió a dicha solicitud.

Sobre la cuestión prejudicial

Sobre la admisibilidad

- 20 El Gobierno del Reino Unido niega que la cuestión prejudicial sea admisible, por considerarla hipotética. En particular, subraya que no se ha adoptado, ni se ha planteado siquiera, ningún proyecto para revocar la notificación de la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión, que no hay ningún litigio principal y que con la cuestión prejudicial planteada lo que se pretende realmente obtener es un dictamen consultivo en una materia de entidad constitucional, como es la correcta interpretación del artículo 50 TUE y de los actos adoptados sobre la base de esta disposición.
- 21 Según afirma el Gobierno del Reino Unido, no existe ningún litigio concreto, dado que la cuestión prejudicial se refiere a hechos que no se han producido y que no es seguro que se produzcan. Este mismo Gobierno afirma que, como ha reiterado en múltiples ocasiones, su intención siempre ha sido respetar el resultado del referéndum procediendo a la notificación prevista en el artículo 50 TUE y, por tanto, a la retirada de la Unión, tanto si hay acuerdo como si no lo hay.
- 22 El Gobierno del Reino Unido añade que la cuestión prejudicial versa en realidad sobre las implicaciones jurídicas de una situación que no es la que se da actualmente. Tal cuestión presupone, por un lado, que el Reino Unido, previa iniciativa de su Parlamento o de cualquier otro modo, intentará revocar la notificación y, por otro lado, que la Comisión Europea o los veintisiete Estados miembros restantes se opondrán a la revocación, dado que solo su oposición podría dar lugar a un litigio.
- 23 El Gobierno del Reino Unido señala que la interposición del recurso en el litigio principal, junto con la presentación de una petición de decisión prejudicial para recabar un dictamen jurídico del Tribunal de Justicia, supone eludir las normas del Tratado FUE en materia de vías de recurso, legitimación y plazos. Observa que el procedimiento de dictamen se regula en el artículo 218 TFUE, apartado 11, y solo puede instarse cuando se plantee una cuestión sobre la compatibilidad con los Tratados de un proyecto de acuerdo internacional.
- 24 Según ese mismo Gobierno, las únicas vías de recurso posibles son los recursos directos, en el caso de que el Reino Unido revoque su notificación y genere un litigio con los demás Estados miembros y las instituciones de la Unión.

- 25 Por su parte, la Comisión considera igualmente que la resolución que adopte el órgano jurisdiccional remitente tras recibir la respuesta del Tribunal de Justicia a su cuestión prejudicial no producirá ningún efecto vinculante para las partes del litigio principal, de modo que se trata de una cuestión hipotética. No obstante, reconoció en la vista la existencia de un litigio principal.
- 26 A este respecto, procede recordar que corresponde exclusivamente al juez nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la resolución judicial que ha de adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieran a la interpretación de una norma de Derecho de la Unión, el Tribunal de Justicia está obligado, en principio, a pronunciarse (sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 24, y de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 31).
- 27 De ello se desprende que las cuestiones prejudiciales relativas al Derecho de la Unión gozan de una presunción de pertinencia. El Tribunal de Justicia solo puede abstenerse de pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulte evidente que la interpretación de una norma de la Unión que se ha solicitado carece de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema sea de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no disponga de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas (sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 25, y de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, apartado 32).
- 28 Por otro lado, procede recordar que, conforme a reiterada jurisprudencia, la justificación de la remisión prejudicial no es la formulación de opiniones consultivas sobre cuestiones generales o hipotéticas, sino su necesidad para la resolución efectiva de un litigio (sentencia de 28 de marzo de 2017, Rosneft, C-72/15, EU:C:2017:236, apartado 194 y jurisprudencia citada; véanse también, en este sentido, las sentencias de 16 de diciembre de 1981, Foglia, 244/80, EU:C:1981:302, apartado 18, y de 12 de junio de 2008, Gourmet Classic, C-458/06, EU:C:2008:338, apartado 26).
- 29 En el presente caso, debe señalarse que el órgano jurisdiccional remitente conoce de la apelación de una resolución dictada en primera instancia en un recurso por el que se solicitaba una resolución declarativa sobre la posibilidad de revocar unilateralmente, antes del vencimiento del plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, la notificación de la intención del Reino Unido de retirarse de la Unión efectuada conforme a dicho artículo, con la consiguiente permanencia del Reino Unido en la Unión. El órgano jurisdiccional remitente indica, a este respecto, que le corresponde resolver esta cuestión jurídica, real y actual, que ha dado lugar a un litigio y tiene una importancia práctica considerable. Subraya que uno de los demandantes del litigio principal y las dos personas que han intervenido en el mismo litigio, en cuanto miembros del Parlamento del Reino Unido, habrán de pronunciarse sobre la retirada del Reino Unido de la Unión y concretamente, con arreglo al artículo 13 de la Ley para la retirada de la Unión Europea de 2018, sobre la ratificación del acuerdo negociado entre el Gobierno del Reino Unido y la Unión en virtud del artículo 50 TUE. El órgano jurisdiccional remitente precisa que, en su condición de miembros del Parlamento del Reino Unido, tienen interés en la respuesta que pueda darse a esta cuestión jurídica, por cuanto les permitirá hacerse una idea cabal de las opciones de que disponen a la hora de ejercer su mandato parlamentario.
- 30 Pues bien, no corresponde al Tribunal de Justicia poner en cuestión la apreciación del órgano jurisdiccional remitente sobre la admisibilidad del recurso principal, que, en el marco del procedimiento de remisión prejudicial, es competencia del juez nacional, ni verificar si la resolución de remisión ha sido adoptada de acuerdo con las normas del Derecho nacional sobre organización y procedimiento judicial (véanse, en este sentido, las sentencias de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 26, y de 7 de febrero de 2018, American Express, C-304/16,

EU:C:2018:66, apartado 34). En el presente caso, el órgano jurisdiccional remitente desestimó las objeciones de inadmisibilidad que le había planteado el Gobierno del Reino Unido basándose en el carácter hipotético o teórico del recurso principal. De esta circunstancia se desprende que las alegaciones del Gobierno del Reino Unido y de la Comisión por las que se cuestiona la admisibilidad de dicho recurso carecen de incidencia en la apreciación de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial (véase, en este sentido, la sentencia de 13 de marzo de 2007, Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, apartado 33).

- 31 Por otro lado, la naturaleza declarativa de la acción ejercitada en el litigio principal no obsta a que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre una cuestión prejudicial, siempre que el Derecho nacional autorice la acción y la cuestión responda a una necesidad objetiva para la resolución del litigio del que legalmente conoce el órgano jurisdiccional remitente (véanse, en este sentido, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman, C-415/93, EU:C:1995:463, apartado 65, y de 16 de junio de 2015, Gauweiler y otros, C-62/14, EU:C:2015:400, apartado 28).
- 32 Por lo tanto, existe efectivamente un litigio pendiente ante el órgano jurisdiccional remitente, aun cuando la parte demandada en el asunto principal haya optado por no pronunciarse sobre el fondo de la cuestión planteada por los demandantes en dicho asunto, limitándose a alegar la inadmisibilidad del recurso (véase, en este sentido, la sentencia de 8 de julio de 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, apartados 11 y 15).
- 33 La pertinencia de la cuestión prejudicial, por su parte, no deja lugar a dudas, dado que esta cuestión versa sobre la interpretación de una disposición del Derecho de la Unión, concretamente del Derecho primario, y constituye precisamente el objeto del litigio principal.
- 34 En consecuencia, no resulta evidente que la cuestión prejudicial planteada en relación con la interpretación del artículo 50 TUE carezca de relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal ni que verse sobre un problema hipotético.
- 35 En cuanto a la alegación, expuesta en el apartado 23 de la presente sentencia, de que el órgano jurisdiccional remitente pretende obtener un dictamen del Tribunal de Justicia, eludiendo el procedimiento previsto en el artículo 218 TFUE, apartado 11, debe señalarse que el órgano jurisdiccional remitente no ha pedido al Tribunal de Justicia que emita un dictamen sobre la compatibilidad con los Tratados de un acuerdo proyectado por la Unión, sino que recaba su interpretación acerca de una disposición del Derecho de la Unión, para poder dictar sentencia en el procedimiento principal.
- 36 De lo anterior resulta que la cuestión prejudicial es admisible.

Sobre el fondo

- 37 Pese a reconocer que el artículo 50 TUE no contiene ninguna norma expresa sobre el derecho a revocar una notificación de la intención de retirada de la Unión, los demandantes del litigio principal y quienes han intervenido en dicho litigio alegan que tal derecho existe y tiene carácter unilateral. Añaden que, no obstante, solo puede ejercerse respetando las normas constitucionales del Estado miembro de que se trate, por analogía con el propio derecho de retirada, previsto en el artículo 50 TUE, apartado 1. En su opinión, el procedimiento de retirada sigue su curso mientras sea voluntad del Estado miembro retirarse de la Unión, pero cesa si, antes del vencimiento del plazo previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, el Estado miembro cambia de opinión y decide no retirarse de la Unión.

- 38 El Consejo y la Comisión, si bien coinciden con la idea de que un Estado miembro tiene derecho a revocar la notificación de su intención de retirarse de la Unión antes de que los Tratados dejen de serle aplicables, niegan que este derecho tenga carácter unilateral.
- 39 A su juicio, reconocer un derecho de revocación unilateral permitiría al Estado miembro que haya notificado su intención de retirarse de la Unión eludir las disposiciones previstas en el artículo 50 TUE, apartados 2 y 3, para garantizar una retirada ordenada de la Unión y podría dar lugar a la comisión de abusos por parte de dicho Estado miembro en perjuicio de la Unión y de sus instituciones.
- 40 El Consejo y la Comisión alegan que el Estado miembro en cuestión podría utilizar su derecho de revocación poco antes de que expirase el plazo previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, y notificar una nueva intención de retirada inmediatamente después del vencimiento de ese plazo, iniciando así un nuevo período de negociación de dos años. Actuando de este modo, el Estado miembro se beneficiaría en la práctica de un derecho sin limitación temporal a negociar su retirada y privaría de efecto útil al plazo previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3.
- 41 Asimismo, el Consejo y la Comisión señalan que el Estado miembro podría utilizar en cualquier momento su derecho de revocación como táctica de negociación. En el caso de que no le fueran favorables los términos del acuerdo de retirada, podría amenazar con revocar la notificación para presionar a las instituciones de la Unión y mejorar los términos del acuerdo en su beneficio.
- 42 Para prevenir estos riesgos, el Consejo y la Comisión proponen que se interprete el artículo 50 TUE en el sentido de que permite la revocación, pero únicamente si el Consejo Europeo la acepta por unanimidad.
- 43 Por su parte, el Gobierno del Reino Unido no ha manifestado opinión alguna sobre si un Estado miembro que haya notificado su intención de retirarse de la Unión conforme al artículo 50 TUE tiene derecho a revocar dicha notificación.
- 44 A este respecto, procede recordar que, a diferencia de los tratados internacionales ordinarios, los Tratados constitutivos, que constituyen la carta constitucional fundamental de la Unión (sentencia de 23 de abril de 1986, Les Verts/Parlamento, 294/83, EU:C:1986:166, apartado 23), han creado un nuevo ordenamiento jurídico, dotado de instituciones propias, en favor del cual los Estados miembros han limitado, en ámbitos cada vez más amplios, sus derechos soberanos y cuyos sujetos no son únicamente esos Estados, sino también sus nacionales [dictamen 2/13 (Adhesión de la Unión al CEDH), de 18 de diciembre de 2014, EU:C:2014:2454, apartado 157 y jurisprudencia citada].
- 45 Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, esta autonomía del Derecho de la Unión, tanto en relación con el Derecho de los Estados miembros como con respecto al Derecho internacional, se justifica por las características esenciales de la Unión y de su Derecho relativas, en particular, a la estructura constitucional de la Unión y a la propia naturaleza de este Derecho. El Derecho de la Unión se caracteriza, en efecto, por proceder de una fuente autónoma, constituida por los Tratados, por su primacía sobre los Derechos de los Estados miembros y por el efecto directo de toda una serie de disposiciones aplicables a esos mismos Estados y a sus nacionales. Estas características han dado lugar a una red estructurada de principios, normas y relaciones jurídicas mutuamente interdependientes que vinculan recíprocamente a la propia Unión y a sus Estados miembros, así como a los Estados miembros entre sí (sentencia de 6 de marzo de 2018, Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158, apartado 33 y jurisprudencia citada).
- 46 Por lo tanto, la cuestión planteada debe examinarse a la luz del conjunto de los Tratados.

- 47 A este respecto, procede recordar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, al interpretar una disposición del Derecho de la Unión, deben tomarse en consideración no solamente su redacción y los objetivos que persigue, sino también su contexto y el conjunto de las disposiciones del Derecho de la Unión. La génesis de una disposición de Derecho de la Unión también puede ofrecer elementos pertinentes para su interpretación (véanse, en este sentido, las sentencias de 27 de noviembre de 2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, apartado 135; de 3 de octubre de 2013, Inuit Tapiriit Kanatami y otros/Parlamento y Consejo, C-583/11 P, EU:C:2013:625, apartado 50 y jurisprudencia citada, y de 17 de marzo de 2016, Parlamento/Comisión, C-286/14, EU:C:2016:183, apartado 43).
- 48 En cuanto a la redacción del artículo 50 TUE, debe señalarse que este artículo no aborda de modo explícito el tema de la revocación. Ni la prohíbe ni la autoriza expresamente.
- 49 Dicho esto, como subraya el Abogado General en los puntos 99 a 102 de sus conclusiones, del tenor del artículo 50 TUE, apartado 2, resulta que un Estado miembro que decida retirarse de la Unión debe notificar su «intención» al Consejo Europeo. Pues bien, por su propia naturaleza, las intenciones no son definitivas ni irrevocables.
- 50 Por otro lado, el artículo 50 TUE, apartado 1, establece que todo Estado miembro puede decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. Resulta de esta circunstancia que el Estado miembro de que se trate no está obligado a tomar esta decisión en concertación con los demás Estados miembros ni tampoco con las instituciones de la Unión. La decisión de retirada es estrictamente voluntad del Estado miembro, dentro del respeto de sus normas constitucionales, y manifestación exclusiva de su soberanía.
- 51 A continuación, el artículo 50 TUE, los apartados 2 y 3, prevé el procedimiento que debe seguirse en caso de que se adopte una decisión de retirada. Como ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia de 19 de septiembre de 2018, RO (C-327/18 PPU, EU:C:2018:733), apartado 46, este procedimiento comprende, en primer término, la notificación al Consejo Europeo de la intención de retirarse; en segundo término, la negociación y la celebración de un acuerdo que establecerá la forma de retirada, teniendo en cuenta el marco de las relaciones futuras entre el Estado de que se trate con la Unión, y, en tercer término, la retirada propiamente dicha de la Unión en la fecha de entrada en vigor de este acuerdo o, en su defecto, dos años después de la notificación al Consejo Europeo, salvo si este último, de acuerdo con dicho Estado miembro, decide por unanimidad prorrogar este plazo.
- 52 El artículo 50 TUE, apartado 2, hace referencia al artículo 218 TFUE, apartado 3, a cuyo tenor la Comisión ha de presentar recomendaciones al Consejo, que adoptará una decisión por la que se autorice la apertura de negociaciones y se designe al negociador o al jefe del equipo de negociación de la Unión.
- 53 Por lo tanto, el artículo 50 TUE, apartado 2, define la función de las distintas instituciones en el procedimiento que debe seguirse tanto para la negociación del acuerdo de retirada como para su celebración, que requiere la mayoría cualificada del Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo.
- 54 Asimismo, el artículo 50 TUE determina, en su apartado 3, cuándo surte efectos la retirada del Estado miembro de que se trate de la Unión, al disponer que los Tratados dejarán de aplicarse a este Estado miembro a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación por el Estado miembro de su intención de retirarse de la Unión. Este plazo máximo de dos años a partir de la notificación se aplica salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado miembro, decide prorrogarlo por unanimidad.
- 55 Tras la retirada de la Unión, el Estado miembro de que se trate puede solicitar de nuevo la adhesión, conforme al procedimiento previsto en el artículo 49 TUE.

- 56 De lo anterior se desprende que el artículo 50 TUE se propone lograr un doble objetivo: consagrar el derecho soberano del Estado miembro a retirarse de la Unión y establecer un procedimiento que permita que esta retirada se produzca de manera ordenada.
- 57 Como ha señalado el Abogado General en los puntos 94 y 95 de sus conclusiones, el carácter soberano del derecho de retirada consagrado en el artículo 50 TUE, apartado 1, milita en favor de la existencia del derecho del Estado miembro a revocar la notificación de su intención de retirarse de la Unión, mientras no haya entrado en vigor ningún acuerdo de retirada celebrado entre la Unión y el Estado miembro o, en su defecto, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a esta última disposición.
- 58 A falta de disposición expresa sobre la revocación por el Estado miembro de la notificación de su intención de retirarse de la Unión, esta revocación queda sometida a las normas previstas en el artículo 50 TUE, apartado 1, para la propia retirada, de manera que puede decidirse unilateralmente, de conformidad con las normas constitucionales del Estado miembro en cuestión.
- 59 La revocación por el Estado miembro, antes de que se produzca alguna de las circunstancias mencionadas en el apartado 57 de la presente sentencia, de la notificación de su intención de retirarse de la Unión refleja su decisión soberana de mantener el estatuto de Estado miembro de la Unión, estatuto que tal notificación no interrumpe ni altera (véase, en este sentido, la sentencia de 19 de septiembre de 2018, RO, C-327/18 PPU, EU:C:2018:733, apartado 45), con la única salvedad de lo dispuesto en el artículo 50 TUE, apartado 4.
- 60 Sobre este punto, la revocación se distingue por completo de la eventual solicitud presentada por el Estado miembro de que se trate para obtener que el Consejo Europeo prorrogue el plazo de dos años a que se refiere el artículo 50 TUE, apartado 3, de modo que no cabe admitir la analogía entre revocación y solicitud de prórroga que pretenden establecer el Consejo y la Comisión.
- 61 En lo que atañe al contexto del artículo 50 TUE, procede referirse al decimotercer considerando del preámbulo del Tratado UE, al primer considerando del preámbulo del Tratado FUE y al artículo 1 TUE, de los que se desprende que los Tratados tienen por objeto crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, así como al segundo considerando del preámbulo del Tratado FUE, en el que se expone la intención de la Unión de eliminar las barreras que dividen Europa.
- 62 Debe resaltarse, asimismo, la importancia de los valores de libertad y de democracia, mencionados en los considerandos segundo y cuarto del preámbulo del Tratado UE, que figuran entre los valores comunes enumerados en el artículo 2 del mismo Tratado y en el preámbulo de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y que, de este modo, forman parte de los fundamentos propiamente dichos del ordenamiento jurídico de la Unión (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión, C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461, apartados 303 y 304).
- 63 Como se desprende del artículo 49 TUE, que prevé la posibilidad de que cualquier Estado europeo solicite el ingreso como miembro de la Unión y que encuentra su reverso en el artículo 50 TUE, sobre el derecho de retirada, la Unión se compone de Estados que se han adherido libre y voluntariamente a estos valores, de modo que el Derecho de la Unión se asienta en la premisa fundamental de que cada Estado miembro comparte con todos los demás Estados miembros, y reconoce que estos comparten con él, tales valores [véase, en este sentido, la sentencia de 25 de julio de 2018, Minister for Justice and Equality (Deficiencias del sistema judicial), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, apartado 35].

- 64 Debe señalarse asimismo que, dado que se aspira a que el estatuto de ciudadano de la Unión se convierta en el estatuto fundamental de los nacionales de los Estados miembros (véanse, en este sentido, las sentencias de 20 de septiembre de 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, EU:C:2001:458, apartado 31; de 19 de octubre de 2004, *Zhu y Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, apartado 25, y de 2 de marzo de 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, apartado 43), la eventual retirada de un Estado miembro de la Unión puede afectar de modo considerable a los derechos de todos los ciudadanos de la Unión, incluido, en particular, el derecho a la libre circulación, tanto en lo que respecta a los nacionales del Estado miembro de que se trate como a los nacionales de los demás Estados miembros.
- 65 En tales circunstancias, si no puede obligarse a un Estado a adherirse a la Unión contra su voluntad, tampoco se le puede obligar a retirarse de la Unión contra su voluntad.
- 66 Ahora bien, si la notificación de la intención de retirada condujera inexorablemente a la retirada del Estado miembro en cuestión transcurrido el plazo previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, el Estado miembro podría verse obligado a abandonar la Unión contra su voluntad, expresada en un proceso democrático de conformidad con sus normas constitucionales, de retractarse de su decisión de retirada y, por tanto, de seguir siendo miembro de la Unión.
- 67 Procede declarar que tal resultado sería contrario a los objetivos y a los valores recordados en los apartados 61 y 62 de la presente sentencia. En particular, sería contrario al objeto de los Tratados de crear una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa que se obligara a retirarse de la Unión a un Estado miembro que, tras notificar su intención de retirada de conformidad con sus normas constitucionales y a resultas de un proceso democrático, decida revocar la notificación de tal intención en el marco de un proceso de este tipo.
- 68 La génesis del artículo 50 TUE aboga también en favor de que esta disposición se interprete en el sentido de que un Estado miembro puede revocar unilateralmente la notificación de su intención de retirarse de la Unión. En efecto, los términos de este artículo recogen en gran medida los de una cláusula de retirada de la Unión que figuraba, por primera vez, en el proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Pues bien, aunque al redactarse dicha cláusula se propusieron enmiendas para permitir la expulsión de un Estado miembro, evitar el riesgo de abuso en el procedimiento de retirada o dificultar la decisión de retirada, todas esas enmiendas se rechazaron por el motivo —formulado expresamente en los comentarios del proyecto— de que debía salvaguardarse el carácter voluntario y unilateral de la decisión de retirada.
- 69 De las consideraciones anteriores se desprende que la notificación por un Estado miembro de su intención de retirarse de la Unión no conduce inevitablemente a su retirada efectiva. Por el contrario, un Estado miembro que se retracte de su decisión de retirarse de la Unión podrá revocar dicha notificación mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada que haya celebrado con la Unión o, a falta de tal acuerdo, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a esta última disposición.
- 70 Esta conclusión se ve confirmada por lo estipulado en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que se tomó en consideración en los trabajos preparatorios del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.
- 71 Efectivamente, para el caso de que un tratado autorice la retirada de una Parte en virtud de sus disposiciones, el artículo 68 de la Convención de Viena establece, en términos claros e incondicionales, que las notificaciones de retirada previstas en los artículos 65 y 67 de dicha Convención podrán ser revocadas en cualquier momento antes de que surtan efecto.
- 72 En cuanto a la propuesta del Consejo y de la Comisión de que el derecho del Estado miembro a revocar la notificación de su intención de retirada se someta a la aprobación por unanimidad del Consejo Europeo, tal exigencia transformaría un derecho unilateral soberano en un derecho

condicional sometido a un procedimiento de aprobación. Ahora bien, un procedimiento de aprobación de este tipo sería incompatible con el principio, recordado en los apartados 65, 67 y 69 de la presente sentencia, de que no puede obligarse a un Estado miembro a retirarse de la Unión contra su voluntad.

- 73 De lo anterior resulta, en primer lugar, que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada celebrado entre la Unión y el Estado miembro de que se trate o, a falta de tal acuerdo, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a esta última disposición, dicho Estado miembro, que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 50 TUE, apartado 4, dispone de todos los derechos y sigue sometido a todas las obligaciones previstas por los Tratados, conserva la facultad de revocar unilateralmente la notificación de su intención de retirarse de la Unión de conformidad con sus normas constitucionales.
- 74 En segundo lugar, la revocación de la notificación de la intención de retirada, por un lado, debe dirigirse por escrito al Consejo Europeo y, por otro, ha de ser unívoca e incondicional, en el sentido de que tenga por objeto confirmar la pertenencia a la Unión del Estado miembro de que se trate en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro, y pondrá fin al procedimiento de retirada.
- 75 Habida cuenta del conjunto de las consideraciones anteriores, procede responder a la cuestión planteada que el artículo 50 TUE debe interpretarse en el sentido de que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada celebrado entre el Estado miembro de que se trate y la Unión o, a falta de tal acuerdo, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a este apartado, permite que un Estado miembro que haya notificado al Consejo Europeo, conforme a dicho artículo, su intención de retirarse de la Unión revoque unilateralmente, de manera unívoca e incondicional, tal notificación mediante escrito dirigido al Consejo Europeo, una vez adoptada la decisión de revocación de conformidad con sus normas constitucionales. Esta revocación tiene por objeto confirmar la pertenencia de dicho Estado miembro a la Unión en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro y pone fin al procedimiento de retirada.

Costas

- 76 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Pleno) declara:

El artículo 50 TUE debe interpretarse en el sentido de que, mientras no haya entrado en vigor un acuerdo de retirada celebrado entre el Estado miembro de que se trate y la Unión o, a falta de tal acuerdo, mientras no haya expirado el plazo de dos años previsto en el artículo 50 TUE, apartado 3, eventualmente prorrogado conforme a este apartado, permite que un Estado miembro que haya notificado al Consejo Europeo, conforme a dicho artículo, su intención de retirarse de la Unión revoque unilateralmente, de manera unívoca e incondicional, tal notificación mediante escrito dirigido al Consejo Europeo, una vez adoptada la decisión de revocación de conformidad con sus normas constitucionales. Esta revocación tiene por objeto confirmar la pertenencia de dicho Estado miembro a la Unión en términos inalterados por cuanto respecta a su estatuto de Estado miembro y pone fin al procedimiento de retirada.

Firmas