

---

## España ante el *Brexit*

---

Salvador Llaudes, Ignacio Molina,  
Miguel Otero Iglesias y Federico Steinberg  
Marzo 2018



# España ante el *Brexit*

---

Salvador Llaudes, Ignacio Molina, Miguel Otero Iglesias y  
Federico Steinberg - Real Instituto Elcano - Marzo 2018



Real Instituto Elcano - Madrid - España  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

© 2018 Real Instituto Elcano  
C/ Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)

ISSN: 2255-5293  
Depósito Legal: M-8692-2013

# Elcano Policy Paper

## España ante el *Brexit*

### Resumen

La decisión vía referéndum del pueblo británico de abandonar el proyecto comunitario tiene sin duda consecuencias no sólo para el Reino Unido, sino también para los restantes 27 Estados miembros de la UE, y muy particularmente para España. El alcance final de dichas consecuencias dependerá mucho de la forma en que se produzca finalmente la salida y de cómo se articule la nueva relación entre las partes. España, como el resto de actores implicados, tiene posiciones y problemas específicos; algunos de ellos ya se han atendido y otros habrán de atenderse a lo largo de la ya citada negociación. En las próximas páginas se analizan las distintas aristas de este complejo proceso sin perder de vista un contexto europeo liderado por el negociador de la Comisión, Michel Barnier, a quien España, como el resto de Estados miembros, ha dado plenos poderes para negociar en su nombre. Tras explicar la lógica de la secuencia de la negociación, se expone el principio de acuerdo de divorcio alcanzado y sus implicaciones desde una perspectiva española. A continuación, se detalla qué tipo de relación futura interesa más a España y cuáles son los principales riesgos del proceso para nuestros intereses, cubriendo tanto los aspectos económicos como los interpersonales. Seguidamente, se explora el tema de Gibraltar, donde se plantea una posible forma de redefinir el estatus del Peñón aprovechando la coyuntura del *Brexit*. Por último, se desgrana una posible cooperación en los ámbitos de defensa, seguridad y promoción de los valores europeos, para cerrar finalmente el documento con unas breves conclusiones cuyo objetivo es subrayar la importancia de las negociaciones en curso.

### Contenidos

### Introducción

#### 1. El acuerdo de salida

- 1.1 Cuestiones institucionales y de secuencia de la negociación
- 1.2 Derechos de los ciudadanos
- 1.3 Cuestiones presupuestarias y financieras
- 1.4 Cuestiones territoriales

#### 2. El acuerdo futuro

- 2.1 El futuro acuerdo: riesgos económicos para España
- 2.2 Gibraltar: una oportunidad para cambiar el statu quo
- 2.3 Cooperación en defensa, seguridad y promoción de los valores europeos

### Conclusiones



## Introducción

El 23 de junio de 2016 el Reino Unido celebró un referéndum en el que una mayoría ajustada de los votantes decidió abandonar la UE tras más de 40 años de pertenencia. Desde entonces, el lado británico se ha sumido en una fuerte incertidumbre sobre cómo gestionar esa salida, incluyendo la dimisión del primer ministro David Cameron y su sustitución por Theresa May<sup>1</sup>, la apasionada discusión sobre si el *Brexit* ha de ser duro o blando<sup>2</sup>, las dudas sobre cuándo iniciar formalmente el proceso o las elecciones anticipadas de mayo de 2017, que mantuvieron a May al frente del ejecutivo británico, pero en una posición débil ya que los *Tories* perdieron la mayoría parlamentaria. Al otro lado, la UE ha mostrado unidad y confianza en sí misma, seguramente más de la que esperaba el Reino Unido. Desde el principio, el Consejo Europeo planteó una postura clara y cohesionada, que incluía la imposibilidad de no abrir negociaciones hasta recibir la notificación oficial por parte de Londres de su deseo de abandonar la Unión, la exigencia del respeto a la integridad de las cuatro libertades fundamentales, incluyendo la libre circulación de personas, y el cierre de filas en torno a la Comisión como negociador único. Además, coincidiendo con el *Brexit* y la elección del presidente Donald Trump en EEUU, la UE ha lanzado un ambicioso “proceso de reflexión” sobre su futuro, que los 27 se han tomado muy en serio.<sup>3</sup>

El 29 de marzo de 2017, Bruselas recibió la carta oficial que activaba el artículo 50 del Tratado. Tres meses después, el 19 de junio, comenzaron las negociaciones para fijar los términos del divorcio, cuya primera fase se ha centrado en la cuantía que los británicos deberán abonar para liquidar sus compromisos económicos con la Unión, los derechos de los ciudadanos tras el *Brexit* y cómo asegurar que no haya una frontera dura entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda que pueda poner en peligro el acuerdo de paz de 1998. El pasado 8 de diciembre, tras seis meses de negociación, se alcanzó un pacto *in extremis* entre May y Juncker en el que, como veremos, la UE parece haber logrado prácticamente todos sus objetivos: en 2018 se abre una segunda fase de negociaciones en la que se deben cerrar todas las cuestiones relativas al acuerdo de salida, el marco de relaciones futuras –cuyo plato fuerte es cómo se estructurarán las relaciones económicas– y los detalles sobre el período transitorio.

---

1 Pese a que May defendió tímidamente el *Remain* en el referéndum, a los pocos días de su celebración y antes incluso de hacerse con el liderazgo conservador y la jefatura del Gobierno, había optado por asumir sin vacilaciones el resultado, formulando la paradójicamente poco clara afirmación: “Brexit means Brexit”. Véase <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-brexit-means-brexit-conservative-leadership-no-attempt-remain-inside-eu-leave-europe-a7130596.html>.

2 La versión dura implica la simultánea salida del Mercado Interior y la Unión Aduanera. Es la opción abrazada por May en el discurso pronunciado en Lancaster House el 17 de enero de 2017, cuando también marcó una línea de negociación maximalista contenida en la idea “no deal for Britain is better than a bad deal”. Véase <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>.

3 Ya el 29 de junio de 2016, menos de una semana después del referéndum, se producía la primera reunión informal de los restantes 27 Estados miembros para establecer la respuesta al resultado de la decisión de los británicos, incluyéndose el inicio de la reflexión política sobre el futuro de la UE. Véase <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/29-tusk-remarks-informal-meeting-27/>.

Aunque todavía existe una pequeña posibilidad de que el Reino Unido opte por permanecer en el Mercado Interior y/o la Unión Aduanera para cumplir su compromiso de que no exista una frontera dura en Irlanda del Norte (algo que podría interpretarse como un *Brexit* blando por la puerta de atrás), en este momento todo parece apuntar hacia un *Brexit* duro tras un período transitorio de aproximadamente dos años, es decir, a partir de 2021. Tema distinto es que, en el medio y largo plazo, no sea descartable que el proceso se revierta. Cuanto mayor vaya siendo el impacto económico de la salida (incluso antes de que se materialice formalmente el *Brexit*), mayor será la probabilidad de que los británicos opten por regresar al Mercado Interior y a la Unión Aduanera, aunque ello suponga tener que aceptar la libre circulación de personas. Y, eventualmente, incluso podrían solicitar su readmisión en la Unión para tener nuevamente voz dentro de las instituciones. Aceptar el acervo comunitario sin influir en él no sería algo fácil de digerir de forma permanente por el Reino Unido, aunque ése fuera un equilibrio muy conveniente para la UE y para España.

Este documento analiza la posición española en este proceso. Es quizá bien conocido el volumen de turistas británicos que visitan España o el gran número de británicos residentes. No es tan conocido, en cambio, el profundo nivel de interdependencia comercial y financiera, que hace del Reino Unido el primer o segundo socio económico de España (dependiendo del año) en términos globales, según el índice de Riesgos y Oportunidades del Real Instituto Elcano.<sup>4</sup> Por todo ello, España está interesada en que la relación entre la UE y el Reino Unido cambie lo menos posible tras el *Brexit*.<sup>5</sup> Ahora bien, la pretensión española de lograr un amplio y ambicioso acuerdo con el Reino Unido no pondrá en ningún caso en riesgo la unidad de la posición de la UE en torno al negociador jefe de la Comisión, el francés Michel Barnier. Una UE fuerte y cada vez más integrada siempre ha sido la prioridad principal de España. Y eso está por delante de la relación con el Reino Unido, por muy importante que ésta sea en términos económicos.

En las próximas páginas se analizan las distintas aristas de este complejo proceso. Tras explicar la lógica de la secuencia de la negociación, se expone el principio de acuerdo de divorcio alcanzado y sus implicaciones desde una perspectiva española. A continuación, se detalla qué tipo de relación futura interesa más a España y cuáles son los principales riesgos del proceso para nuestros intereses, cubriendo tanto los aspectos económicos como los interpersonales y de seguridad. Seguidamente, se explora el tema de Gibraltar, donde se plantea una posible forma de redefinir el estatus del Peñón aprovechando la coyuntura del *Brexit*.

---

4 Véase Alfredo Arahuetes y Federico Steinberg (2016), "La interdependencia de la economía británica: una contribución al debate sobre el Brexit", ARI nº 18/2016, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/economia+internacional/ari18-2016-arahuetes-steinberg-interdependencia-economia-britanica-contribucion-debate-sobre-brexit](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/economia+internacional/ari18-2016-arahuetes-steinberg-interdependencia-economia-britanica-contribucion-debate-sobre-brexit).

5 La posición oficial española al respecto enfatiza la necesidad de minimizar los daños del Brexit para España, lo que implica alcanzar un acuerdo lo más parecido al statu quo. Véase la Comparecencia del ministro Dastis del 29 de marzo de 2017 ante la Comisión Mixta de la Unión Europea en el Congreso: [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L12/CORT/DS/CM/DSCG-12-CM-28.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CORT/DS/CM/DSCG-12-CM-28.PDF). Véase también en este sentido el informe "Negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la UE", elaborado en abril de 2017 por la Secretaría de Estado para la Unión Europea (SEUE), perteneciente al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.



# 1 El acuerdo de salida

## 1.1 Cuestiones institucionales y de secuencia de la negociación

La primera ministra británica, Theresa May, inició formalmente el proceso de salida el 29 de marzo de 2017. En la carta donde se notificaba este propósito, May incluía también su deseo de una relación profunda y especial con la UE, tanto en los aspectos económicos como en los de seguridad. Sin embargo, y como se puede ver en las orientaciones del Consejo Europeo del 29 de abril,<sup>6</sup> bajo el artículo 50 del Tratado, que regula el proceso de abandono de un Estado miembro, solamente se prevé la negociación del acuerdo de salida del Reino Unido, y no la futura relación de las partes. Es verdad, en todo caso, que también se propone una estructura secuencial según la cual en la segunda fase de la negociación (una vez se ha superado la primera fase satisfactoriamente) se emplaza a las partes a comenzar a diseñar el futuro marco de relaciones.

El Consejo Europeo<sup>7</sup> de 15 de diciembre de 2017, siguiendo la recomendación de la Comisión en su Comunicación<sup>8</sup> apenas una semana antes y el Informe Conjunto<sup>9</sup> de los negociadores del Reino Unido y la Comisión Europea, dio el visto bueno a la finalización de la primera fase de las negociaciones, una vez entendió que se había logrado un “progreso suficiente” en los tres ámbitos –(a) los derechos de los ciudadanos británicos en la UE y de los comunitarios en el Reino Unido; (b) el acuerdo económico (conocido como *Brexit Bill*), que contempla los compromisos financieros pendientes del Reino Unido en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, así como las participaciones en instituciones como el Banco Europeo de Inversiones, entre otras cuestiones; y (c) la solución a la frontera entre la República de Irlanda e Irlanda del Norte. De las tres cuestiones, revisten especial importancia para España las dos primeras, y sobre todo los derechos de los ciudadanos. De igual forma, ha habido otros asuntos a dirimir en esta primera fase de negociación, como la decisión acerca de dónde quedan situadas las agencias de la UE que hasta la fecha tenían su sede en Londres. La candidatura de Barcelona para albergar la Agencia Europea del Medicamento fue derrotada por la de Ámsterdam, en parte como consecuencia de la crisis política desatada en Cataluña.

---

6 La aprobación de las orientaciones escenificó la unidad de los 27. Tal y como señaló el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, la adopción de las mismas apenas llevó 15 minutos, a diferencia de otros debates en los que hay más diferencias en el seno del Consejo Europeo. Véase <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>.

7 Las orientaciones del Consejo Europeo de diciembre de 2017 abrían la puerta a la segunda fase de negociaciones del acuerdo de separación: <http://www.consilium.europa.eu/media/32236/15-euco-art50-guidelines-en.pdf>.

8 *Communication from the Commission to the European Council (article 50) on the state of progress of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the Treaty on European Union*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1\\_en\\_act\\_communication.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/1_en_act_communication.pdf).

9 *Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf).

España ha apoyado el enfoque secuencial de negociaciones propuesto por la UE (ya aceptado por el Reino Unido tras sus reticencias iniciales,<sup>10</sup> una de las muchas renuncias de Londres en estos primeros meses de negociación).<sup>11</sup> Al mismo tiempo, es cierto que España fue el primer país en pronunciarse (en palabras del propio ministro de Exteriores español, Alfonso Dastis)<sup>12</sup> a favor de leer el artículo 50 de forma flexible. La UE modificó en parte su rígida primera aproximación, aceptando esta visión más pragmática favorecida por España, e incluyendo por tanto la posibilidad de empezar a hablar sobre el futuro marco de relaciones sin haberse cerrado el *Brexit* en su totalidad. De todas formas, conviene no generar expectativas muy altas sobre lo que se puede acordar a lo largo de estos meses respecto a la relación futura, dada la complejidad de lo que está en juego y el poco tiempo con el que se cuenta. Lo más probable es que se alcance una declaración política en otoño de 2018 que contenga un pacto de mínimos para abordar la relación futura y que acompañe al acuerdo de divorcio que será concluido por el Consejo tras una propuesta de la Comisión y después de lograr el consentimiento del Parlamento Europeo y del Parlamento británico.

Otro elemento trascendental en la segunda fase de las negociaciones de salida será el relativo al acuerdo de transición. En enero de 2018 el Consejo aprobó unas directrices<sup>13</sup> que vienen a responder a la petición de la primera ministra británica en su discurso de Florencia.<sup>14</sup> El objetivo principal de las mismas es el de evitar el *cliff edge* (el precipicio), esto es, que el día siguiente a la salida del Reino Unido de la UE no exista un nuevo marco de relaciones entre las partes. Para ello, se prevé un escenario en el que al Reino Unido, a partir de su salida de la Unión y hasta el 31 de diciembre de 2020, se le seguirán aplicando todas las provisiones necesarias (incluyendo pagos al presupuesto comunitario y libre circulación de personas), si bien no permanecerá en las estructuras de poder de la Unión ni, por tanto, participará en su proceso de toma de decisiones a partir del 29 de marzo de 2019. España es plenamente consciente de la dificultad de unas negociaciones que, asimismo, se extenderán en el tiempo durante bastantes años. Por ello, está en su interés (y no solamente en el de España, sino también en el del propio Reino Unido y el resto de la UE) evitar el desastre que sería la ausencia de un acuerdo de transición.

Al mismo tiempo que se negocia el divorcio, se habrá de adecuar el marco institucional de la UE. En este sentido, será necesaria al menos una reforma parcial de los Tratados, con el objeto de eliminar las referencias al Reino Unido. Esto, que tendrá un carácter eminentemente técnico, podría aprovecharse para llevar a cabo una doble reforma de la composición del

---

10 David Davis, el negociador británico, aceptó la posición comunitaria respecto al enfoque secuencial el primer día de negociaciones con su homólogo francés, Michel Barnier. Véase <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/19/uk-caves-in-to-eu-demand-to-agree-divorce-bill-before-trade-talks>.

11 Tal y como queda expuesto en Salvador Llaudes (2017), "*Brexit*: de renuncia en renuncia hasta el progreso suficiente... por ahora", Comentario Elcano nº 54/2017, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/comentario-llaudes-brexit-renuncia-hasta-progreso-suficiente-por-ahora](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/comentario-llaudes-brexit-renuncia-hasta-progreso-suficiente-por-ahora).

12 Las declaraciones de Dastis en el *Financial Times* se producían ya en enero de 2017: <https://www.ft.com/content/40075c22-e314-11e6-9645-c9357a75844a?mhq5j=e3>.

13 Directrices del Consejo de 29 de enero de 2018, que vienen a complementar (como anexo) la Decisión del Consejo del 22 de mayo de 2017: <http://www.consilium.europa.eu/media/32577/negotiatingdirectives.pdf>.

14 Discurso de la primera ministra en la ciudad de Florencia, 22 de septiembre de 2017: <https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>.

Parlamento Europeo. Se trataría, por un lado, de que una parte de los 73 eurodiputados británicos pasaran a formar una lista transnacional. Esta propuesta, cuyo impulso inicial se debe a una idea de Andrew Duff,<sup>15</sup> se ve con buenos ojos desde algunos países como Italia, Francia y la propia España (e incluso desde la Comisión Europea),<sup>16</sup> aunque no desde el propio Parlamento Europeo, que se ha posicionado en contra (aquí la oposición del Partido Popular Europeo ha resultado clave, aunque hay que destacar que los populares españoles han votado a favor de la propuesta). Así pues, parece probable que no salga adelante o, en todo caso, lo haga para las elecciones de 2024 pero no en 2019. Además, otra parte de los 73 escaños que libera el Reino Unido servirán para corregir la infrarrepresentación actual de algunos Estados, en especial España, que seguramente ganará cinco.<sup>17</sup>

### *1.2 Derechos de los ciudadanos*

Sin duda alguna, este es el tema más crítico para España. Oficialmente hay 296.000 británicos registrados en suelo español, aunque la cantidad real se puede acercar al millón, dado el gran número de personas que pasan períodos discontinuos, en muchas ocasiones en casas que son de su propiedad. Para el Reino Unido, España es el primer destino de residencia de sus ciudadanos en la UE. Contrariamente a lo que se suele pensar, la mitad de la población británica en España tiene menos de 59 años, con lo que el volumen de trabajadores en activo (en todo tipo de sectores, desde la enseñanza del inglés a los niveles ejecutivos, pasando por la hostelería) es considerablemente elevado. Los datos oficiales, por su parte, apuntan a 130.000 españoles en el Reino Unido,<sup>18</sup> igualmente el primer destino para los españoles en Europa. Seguramente, en este caso los datos también se quedan cortos, dada la creciente presencia en los últimos años de jóvenes españoles, animados por la cercanía geográfica entre los dos países y atraídos tanto por unas oportunidades laborales que no existían en España durante la crisis económica como por la importancia de dominar el inglés.

El que haya un mayor número de ciudadanos europeos en territorio británico que viceversa se ha esgrimido, en ocasiones, como una ventaja comparativa del Reino Unido. Por eso es interesante señalar que, a diferencia del resto de países de la UE, hay más británicos en España que españoles en el Reino Unido, pero ello no significa necesariamente que la posición española sea de más fortaleza en este ámbito. Así, si bien el Reino Unido tiene interés en que sus ciudadanos puedan seguir disfrutando de las ventajas de vivir en España, España también lo tiene al beneficiarse en gran medida tanto de la presencia de los británicos en suelo español como de los españoles en el Reino Unido. Respecto a la importancia del

---

15 La propuesta de Andrew Duff de crear una lista transnacional se remonta a 2011: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2011-0176&language=EN>.

16 La creación de listas transnacionales para las elecciones europeas es favorecida por el presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, como así lo mostró en su discurso del Estado de la Unión de 2017: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-17-3165\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_es.htm).

17 Véase Victoriano Ramírez et al. (2017), "La composición del Parlamento Europeo para el año 2019", ARI nº 105/2017, Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari105-2017-ramirez-martinez-palomares-composicion-parlamento-europeo-2019](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari105-2017-ramirez-martinez-palomares-composicion-parlamento-europeo-2019)

18 Para un repaso de estas cifras y de muchas otras que muestran la importancia de las relaciones bilaterales, véase William Chislett (2017), "Why Spain would like a 'soft' Brexit for the UK", ARI nº 27/2017, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari27-2017-chislett-why-spain-would-like-soft-brexit-uk](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari27-2017-chislett-why-spain-would-like-soft-brexit-uk).

elemento de asegurar los derechos de los ciudadanos en la negociación del divorcio hay un consenso total en las fuerzas políticas, además de en la diplomacia española, como se desprende de la citada comparecencia del ministro Dastis ante la Comisión Mixta de la UE o del Informe de la SEUE.<sup>19</sup>

Si bien es cierto que la primera oferta<sup>20</sup> de la primera ministra respecto a este tema fue decepcionante, lo acordado finalmente es bastante parecido a la posición garantista de la Comisión.<sup>21</sup> Así, la idea básica es permitir el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos europeos y los nacionales británicos que han llegado a suelo británico y europeo respectivamente antes de una “fecha específica” por determinar. Según el Informe Conjunto tal fecha sería la de la salida del Reino Unido de la UE, aunque el Consejo defiende en sus directrices de enero de 2018 que esta fecha debe extenderse hasta el final del período de transición. Tras resistirse a ello durante algunas semanas, los últimos movimientos del Reino Unido apuntan a un acuerdo también en esta materia.<sup>22</sup>

Para España es importante que este principio de acuerdo entre en vigor. Sin embargo, si se quedase solamente ahí sería insuficiente. La opción que más se acerca a los intereses españoles es la de permitir una situación lo más parecida a la que existe en la actualidad, con absoluta libre circulación de personas (pero esto solamente se podría producir en el caso de que el Reino Unido permaneciera en el Mercado Interior). Así, se debe intentar evitar, o al menos reducir al máximo, la burocracia a la que se enfrenten los españoles (y el resto de comunitarios) en el Reino Unido, y posiblemente viceversa. Desde luego esto se aplica a los que ya están, pero también a los que irán en el futuro, incluyéndose los estudiantes o los trabajadores que quieran optar por la obtención de la residencia permanente o el acceso a la nacionalidad. Obviamente, iría en las dos direcciones, por lo que los británicos también se beneficiarían de ello. Al mismo tiempo, la idea sería evitar la imposición de visado o de cualquier otra formalidad que pueda complicar una relación que es plenamente satisfactoria en estos momentos (no en vano casi 19 millones de británicos visitaron España en 2017).

No obstante, resulta difícil que el acuerdo final al que lleguen la UE y Reino Unido en esta cuestión sea enteramente satisfactorio. Si ese fuera el caso, no es en absoluto descartable que una posible solución acabe viniendo desde el plano bilateral Madrid-Londres, sin que ello signifique torpedear la posición de negociación de la Comisión Europea. Más bien se

---

19 “La mejor solución sería mantenerse lo más cercano a la letra o al espíritu de la actual legislación. La Comisión recuerda que jurídicamente no existen derechos adquiridos. España defenderá que los residentes españoles sigan gozando de las condiciones más favorables en materia de derechos de residencia y trabajo, así como del reconocimiento de los derechos de residencia y trabajo de los españoles que deseen trabajar en el Reino Unido en el futuro”. Véase SEUE (2017), “Negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la UE”, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, abril, p. 22.

20 “Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU”, 26/VI/2017, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/621848/60093\\_Cm9464\\_NSS\\_SDR\\_Web.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/621848/60093_Cm9464_NSS_SDR_Web.pdf).

21 “Position paper on ‘Essential Principles on Citizens’ Rights’, 12/VI/2017, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-citizens-rights\\_en\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/essential-principles-citizens-rights_en_2.pdf).

22 En su documento “EU citizens arriving in the UK during the implementation period” (28/II/2018), explícitamente se señala lo siguiente: “There will be no new constraints on working or studying in the UK in the implementation period. This will also be the case for UK nationals moving to the EU during this period”. Véase <https://www.gov.uk/government/publications/eu-citizens-arriving-in-the-uk-during-the-implementation-period/eu-citizens-arriving-in-the-uk-during-the-implementation-period>.

trataría, si ello fuese necesario, de complementar a posteriori el acuerdo del futuro marco de relaciones entre la UE y el Reino Unido con un acuerdo entre los dos países implicados, donde se podría tratar algún elemento particularmente controvertido o costoso, como puede ser el caso de la cobertura sanitaria para los británicos en España.

### 1.3 Cuestiones presupuestarias y financieras

La cuestión más tóxica en la negociación del acuerdo de divorcio es la relativa al arreglo financiero entre el Reino Unido y la UE, conocido popularmente como *Brexit Bill*. Esto no es, a diferencia de lo que se ha venido señalando desde las Islas Británicas, ni una factura por salir de la UE ni un castigo por decidir abandonarla, sino que se trata de un acuerdo para liquidar económicamente todos los compromisos a los que tienen que hacer frente los británicos. España, tal y como se menciona en el informe de la SEUE, “considera que en el cálculo del saldo deberían estar incluidos todos los pasivos a los que se ha comprometido el Reino Unido: los restos a liquidar; los fondos estructurales de las actuales perspectivas financieras; las pensiones de los funcionarios europeos; las responsabilidades contingentes (por préstamos y programas de ayuda)”.<sup>23</sup> Dicho acuerdo financiero se ha venido estimando entre 60.000 y 100.000 millones de euros, cantidades rechazadas insistentemente por los británicos, quienes incluso en un primer momento descartaban tener que realizar ningún tipo de aportación, para finalmente asumir que tendrían que cumplir con las obligaciones pertinentes con tal de evitar el *cliff edge*.<sup>24</sup>

El Reino Unido ha tenido que acabar aceptando la lógica de la negociación en esta materia, como en tantas otras cuestiones. Así, la Comisión ha demostrado la fuerza de su posición, muy poco flexible dado que representa los intereses de 27 Estados miembros, quienes a su vez ya han tenido que negociar bastante para llegar a una posición común. Aquí, ha logrado acordar los principios (sin mencionar las cuantías) para el cálculo del arreglo financiero,<sup>25</sup> incluyendo el compromiso por parte del Reino Unido en participar en los presupuestos anuales de la Unión hasta la finalización del actual Marco Financiero Plurianual (esto es, finales de 2020) o el acuerdo para pagar lo que le corresponde en lo relativo al Banco Europeo de Inversiones, el Banco Central Europeo o el Fondo de Desarrollo Europeo, entre otros. España ha acompañado la perspectiva comunitaria y no se ha desviado de la línea adoptada por Bruselas, aunque a diferencia de otros países no ha sido particularmente dura con Londres respecto al acuerdo financiero. Como ya se ha mencionado, su mayor prioridad en la primera fase de las negociaciones era el acuerdo sobre los derechos de los ciudadanos.

---

23 SEUE (2017), *op cit.*, p. 17.

24 “Britain concedes it will have to pay EU exit bill”, *Financial Times*, 14/VI/2017, <https://www.ft.com/content/be2b22ce-67fc-11e7-8526-7b38dcaef614>. Más adelante, la propia primera ministra asumía que el Reino Unido tendría que acabar llevando a cabo pagos: “The UK will honour commitments we have made during the period of our membership”, Florence Speech, 22/IX/2017.

25 En la p. 3 del Anexo de la Recomendación de la Comisión para la Decisión del Consejo respecto a las negociaciones sobre el Brexit, del 3 de mayo de 2017, se afirma: “The methodology for the financial settlement based on the principles laid down in section III.2 has to be established in the first phase of the negotiations”, [http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation-uk-eu-negotiations\\_3-may-2017\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/recommendation-uk-eu-negotiations_3-may-2017_en.pdf). Esta misma posición también se encuentra en la p. 1 del Working Paper de la Task Force de Barnier, con fecha 24 de mayo de 2017: “The United Kingdom’s obligations should be fixed as a percentage of the EU obligations calculated at the date of withdrawal in accordance with a methodology to be agreed in the first phase of the negotiations”, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/financial-settlement-essential-principles-draft-position-paper\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/financial-settlement-essential-principles-draft-position-paper_en.pdf).

Existe, en cualquier caso, una derivada importante del *Brexit* en el ámbito económico. Como el Reino Unido es un contribuyente neto al presupuesto comunitario, es necesario repensar<sup>26</sup> el nuevo Marco Financiero Plurianual (que comienza en 2021). Hoy en día, en un contexto en el que no existe un gran entusiasmo por aumentar el gasto público tras la resaca de la crisis económica, no parece sencillo vislumbrar un escenario en el que los restantes 27 decidan ampliar sus contribuciones para mantener el mismo nivel de presupuesto que el existente en estos momentos (si bien es cierto que Alemania y Francia ya han anunciado su predisposición para aumentar el gasto). Así pues, lo más probable es que el próximo presupuesto que se apruebe sea de una cuantía inferior al actual, pues se le habrá de restar la contribución británica.

Ello conllevaría que un país como España, tradicionalmente receptor de fondos, pasaría con toda probabilidad al grupo de los contribuyentes. Esto tiene una doble lectura. Por un lado, existe la implicación negativa de pagar más. Sin embargo, al pasar a encontrarse en el grupo de contribuyentes netos junto a países como Alemania, Francia, Italia y los Países Bajos con los que, en adelante, habría que coordinarse más, España podría acabar aumentando su influencia en la UE ya que los países que más contribuyen son también los que más poder de decisión tienen.

### 1.4 Cuestiones territoriales

La complejidad territorial del Reino Unido y las controversias –tanto internas como internacionales– sobre esa misma realidad hacen que uno de los aspectos más delicados del *Brexit* sea el referido a su aplicación sobre las cuatro “naciones constituyentes” (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) y sobre las dependencias británicas tanto en Europa como en ultramar. El planteamiento inicial del Reino Unido y de la UE –sobre el que coincide plenamente España– es que la retirada del Estado miembro ha de ser completa y la negociación para llevarla a cabo debe ser única entre Londres y Bruselas. Es decir, sin que a ninguno de los territorios o dependencias “pueda seguir aplicándose el Derecho de los Tratados” y sin que puedan “negociar por separado”.<sup>27</sup> No obstante, parece evidente que ese principio general no va a ser fácil de llevar a cabo del todo ni va a satisfacer a los muchos actores involucrados en los distintos pleitos.

Aunque haya otras cuestiones territoriales delicadas a dilucidar,<sup>28</sup> los tres asuntos más importantes que se suscitan son los referidos a Irlanda del Norte, Escocia y Gibraltar. En todos ellos España tiene un importante protagonismo. En los dos primeros –territorios donde hay cierta mayoría social a favor de la permanencia en la UE–, porque la posible adopción de soluciones especiales está conectada de una manera u otra a las aspiraciones secesionistas de una parte importante de su población (y, en las circunstancias actuales

---

26 En un reciente análisis se estudia el impacto que podría desprenderse del *Brexit* sobre el presupuesto de la UE. Véase Mario Kölling (2017), “El impacto del *Brexit* para el presupuesto de la UE”, ARI nº 53/2017, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari53-2017-kolling-impacto-brexit-presupuesto-ue).

27 Véanse las pp. 14-15 de SEUE (2017), *op. cit.*

28 Por ejemplo, las Orientaciones del Consejo Europeo de 29 de abril también incluyen una alusión a las zonas de soberanía británica en Chipre, para reconocer los acuerdos bilaterales entre Nicosia y Londres que sean compatibles con el Derecho de la UE, en concreto por lo que respecta a la protección de los ciudadanos europeos que residen o trabajan allí.



del conflicto independentista catalán, eso hace que Madrid siga cualquier desarrollo con especial atención). Por lo que hace a Gibraltar –cuya población optó abrumadoramente por el *Remain* en el referéndum de 2016– aún se requiere menos explicación del interés español: un territorio considerado oficialmente por Madrid como una colonia sobre la que se aspira a recuperar la soberanía en el futuro y, en el corto plazo, a establecer un *modus vivendi* equilibrado.

Comenzando el análisis por Irlanda del Norte, debe subrayarse que la posible futura frontera dentro de la isla ha sido finalmente la cuestión más difícil en la primera fase de las negociaciones, sin que se haya ni siquiera logrado un acuerdo claro sobre cómo se resolverá el conflicto (más allá del compromiso del Reino Unido de mantener un pleno alineamiento con las reglas del Mercado Interior y de la Unión Aduanera en el caso de no lograrse otra solución).<sup>29</sup> Tanto Londres como Dublín solicitaron desde el primer momento que en las negociaciones se intentase mantener la llamada *Common Travel Area* en todas las Islas Británicas (un espacio sin controles fronterizos que resulta fundamental para la continuidad de los acuerdos de paz del Viernes Santo). La UE no sólo aceptó esa solicitud, sino que –haciendo suya la preocupación irlandesa– la defiende ahora con gran énfasis, mucho más que la parte británica, como premisa de una negociación exitosa.<sup>30</sup>

El gran reto todavía hoy es cerrar la cuadratura del círculo: armonizar la pretensión de que la frontera entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda siga siendo invisible para personas y mercancías con el hecho de que ésta se ha de convertir pronto en frontera exterior de la UE, y posiblemente de una Unión Aduanera que el Reino Unido quiere abandonar. En todo caso, Madrid ha acertado mostrándose comprensiva con esta cuestión y cerrando filas con Dublín. De hecho, si se considera la –a veces excesiva– sensibilidad de España en la materia, casi sorprende que haya aceptado que el Consejo Europeo, siguiendo la petición del primer ministro irlandés, declarase que el territorio de Irlanda del Norte volvería automáticamente a la UE en caso de separación del Reino Unido y unificación con el resto de la isla. Por mucho que sea una consecuencia lógica del Derecho Internacional, que cuenta además con el precedente de lo ocurrido en 1990 con Alemania, también es cierto que no hacía falta decirlo expresamente (suscitando la queja de los medios conservadores británicos que lo han interpretado como un ataque a la integridad territorial de su país).<sup>31</sup> Está claro, como luego se expondrá a propósito de Gibraltar, que en el momento europeo actual impera la solidaridad entre los Estados miembros sobre otras consideraciones. Y es bueno que así sea.

---

29 La Comisión presentó el 28 de febrero de 2018 su propuesta de texto legal recogiendo el acuerdo de diciembre, incluyendo lo relativo al pleno alineamiento. A pesar de que el texto de febrero es una consecuencia lógica de lo acordado previamente, el rechazo desde Londres ha sido manifiesto, lo cual enturbia el ambiente de unas negociaciones extremadamente complicadas de por sí. Véase [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft\\_withdrawal\\_agreement.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/draft_withdrawal_agreement.pdf).

30 El pacto de investidura posterior a las elecciones de junio de 2017 entre el Partido Conservador y el unionista DUP para apoyar a Theresa May puede introducir turbulencias y rigideces en la negociación del asunto de la frontera en la isla. El DUP rechaza un estatus especial para Irlanda del Norte que lo separe del mercado británico para mantenerlo en el Mercado Interior (una pretensión que sí persigue Sinn Féin). Los unionistas sí apoyan, en principio, una frontera blanda y otras circunstancias conectadas al acuerdo de Viernes Santo.

31 De cualquier forma, esa declaración no forma parte de las orientaciones formales del Consejo Europeo adoptadas el 29 de abril de 2017 (que en este punto sólo habla de “soluciones flexibles e imaginativas con el fin de evitar una frontera rígida”). Ni siquiera se ha publicado oficialmente el texto de esta adenda al acta de la reunión, aunque el anterior primer ministro, Enda Kenny, lo consideró un “*significant legal statement from the European Council*”.

En contraste con el caso anterior, ni Londres, ni Bruselas, ni ninguna otra capital ha sugerido aplicar en las negociaciones una solución flexible para Escocia (que, según Edimburgo, debería servir para mantener al territorio en el Mercado Interior, incluso aunque el resto del Reino Unido salga de él).<sup>32</sup> Tanto por motivos técnicos como políticos, se trata de una pretensión casi imposible de atender, ya sea por el Gobierno británico como sobre todo por la propia UE que no querrá abrir esa caja de Pandora. Por eso, resulta innecesario que España exhiba aquí un perfil demasiado alto. El actual Gobierno nacionalista escocés tiene dos estrategias alternativas en relación con su lugar en la UE: por un lado, la vía más pragmática –aunque no por ello deje de ser muy complicada– que se acaba de mencionar y, por el otro, la pretensión maximalista de independizarse y convertirse de manera muy rápida en un nuevo Estado miembro. Es legítimo que Madrid tenga recelos en ambos casos. Por razones de política interna, ni desea que las regiones puedan vincularse con la integración europea al margen del Estado al que pertenecen, ni tampoco quiere favorecer el precedente de que un territorio pueda lograr de modo casi simultáneo la estatalidad y la readhesión a la UE. Pero España debe articular esa posición con inteligencia y sin innecesarias rigideces.

Hay factores de diversa índole que hacen el caso escocés muy diferente del desafío unilateral catalán (empezando por la mayor popularidad que disfruta el primero en Europa) de modo que sobreactuar puede resultar contraproducente. El Gobierno parece haberlo entendido al subrayar que –en contra de cierta percepción generalizada– nunca ha dicho que vetaría la hipotética candidatura de una Escocia que hubiera alcanzado la independencia de manera legal. Es una aclaración positiva que podría acompañarse de menor énfasis en la idea de que esa candidatura estaría al final de la cola para entrar en la Unión (pues tal cola no existe) y, por lo que hace a la ambición más o menos ilusoria de poder mantener una relación directa especial con la UE aun permaneciendo en el Reino Unido, dejar que sea Londres el que asuma el coste político de negarse a ello. España no debe proyectar al exterior una imagen de veto centralista. Sería mucho mejor que se mostrara como un país comprensivo con las realidades territoriales plurales cuando se respeta el marco constitucional y los valores europeos. No obstante, la actitud del Gobierno de Escocia (y, singularmente, del partido SNP) durante el momento más complicado de la crisis catalana ha sido muy decepcionante desde un punto de vista español, de modo que es descartable una flexibilización del Gobierno español a la hora de ser mucho más comprensivos con las aspiraciones independentistas de Escocia.

Finalmente, en lo referente a Gibraltar es evidente que el *Brexit* exige resolver el marco futuro de las relaciones de España con el territorio e incluso mejorar las posibilidades de una solución al contencioso. A corto plazo es conveniente no contaminar la negociación y alejarse del ruido que han querido introducir aquí sectores nacionalistas británicos. De forma correcta, el Gobierno español ha afirmado que no pretende resolver la disputa de soberanía aprovechándose de la negociación del *Brexit* ni involucrar a la UE en ello. Pero Madrid sí tiene la pretensión legítima de reequilibrar las condiciones impuestas en los años 70 y 80 por el Reino Unido, que era entonces el Estado miembro, y que España hubo de aceptar para poder adherirse a las entonces Comunidades Europeas. Unas condiciones

---

<sup>32</sup> Así se expresa en el documento *Scotland's place in Europe* publicado en diciembre de 2016 y que contiene las propuestas escocesas para mitigar el impacto del *Brexit*. Véase [www.scot.gov/Publications/2016/12/9234](http://www.scot.gov/Publications/2016/12/9234).



privilegiadas (formar parte del Mercado Interior pero no de la Unión Aduanera ni del área del IVA) que se han aprovechado para convertir el territorio en una especie de paraíso fiscal.

La línea argumental española<sup>33</sup> es que Gibraltar, de acuerdo con la legislación británica y con los Tratados, no es parte del Reino Unido, sino un territorio cuyas relaciones exteriores son responsabilidad británica. Por ello, las relaciones futuras del Reino Unido con la UE no tienen que ser necesariamente de aplicación a Gibraltar y extender estos acuerdos al territorio disputado precisaría de una aceptación expresa por parte de la UE que España condiciona a un acuerdo bilateral Londres-Madrid. El objetivo de lograr esta suerte de veto ha sido plenamente logrado al recogerse en la orientación 24ª del documento aprobado por el Consejo Europeo el 29 de abril de 2017 (así como en las directrices del Consejo de 29 de enero de 2018, relativas al acuerdo de transición). Toca ahora afrontar la negociación bilateral para: (a) eliminar los privilegios en materia fiscal, aduanera o empresarial; (b) respetar los intereses de los ciudadanos del Campo de Gibraltar; y (c) explorar soluciones imaginativas a la controversia de fondo sobre la soberanía. Más abajo se analizan con mayor detalle estas cuestiones.

---

33 Véanse las pp. 15-16 de SEUE (2017), *op. cit.*



## 2 El futuro acuerdo

### 2.1 Riesgos económicos para España

La futura relación económica y política entre España y el Reino Unido vendrá determinada esencialmente por el acuerdo al que los británicos lleguen con la UE. Si bien es cierto que Madrid y Londres podrían alcanzar acuerdos bilaterales en algunos aspectos concretos, el grueso de la relación comercial, financiera y de seguridad dependerá del nuevo marco general de relaciones entre la Unión y el Reino Unido, que todavía es desconocido. Los británicos pretenden continuar manteniendo con la Unión una relación lo más estrecha posible, y los 27 están dispuestos a buscar un buen acuerdo siempre que los británicos no puedan elegir a la carta lo que quieren y lo que no de la integración europea.

Ambas partes han subrayado la necesidad de un diálogo constructivo que evite un colapso de las negociaciones. Si este fracaso sucediera, a finales de marzo de 2019 el Reino Unido pasaría a ser simplemente otro país de la Organización Mundial del Comercio (OMC), por lo que la UE y, por lo tanto, España se relacionaría con él como con cualquier otro país tercero (por ejemplo, Uruguay o Tailandia), lo que supondría el establecimiento de aranceles y barreras no arancelarias que frenarían de forma sensible el comercio, tanto de bienes como de servicios, y que rompería los nodos británicos de las cadenas globales de suministro. Los efectos serían muy nocivos. En todo caso, y como subrayaba un alto cargo europeo citado en el *Financial Times*: “En muchos sentidos este es un ejercicio absurdo. Es trágico que tengamos que reinventar una relación que ya tenemos porque los británicos no puedan vivir con ella”.<sup>34</sup>

A pesar de que todos pondrán de su parte para buscar un acuerdo que minimice los daños, la dinámica de la negociación y las líneas rojas por parte de ambos actores sugieren que, como ya se ha citado, nos encaminamos, si no se revierte totalmente el proceso, hacia un *Brexit* duro (al menos en un primer momento y siempre tras el periodo transitorio), es decir, a una situación en la que el Reino Unido estaría fuera del Mercado Interior y de la Unión Aduanera, fuera de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE (TJUE) y sin (o con muy limitadas) contribuciones al presupuesto de la UE. Y esto se debe al expreso deseo de los británicos de que, por el momento, y aunque afecte muy negativamente a su futura prosperidad económica, han dejado claro que quieren controlar sus fronteras para reducir la inmigración proveniente de Europa, lo que excluye acuerdos como el que la UE tiene con Noruega, que permite a este país estar en el Mercado Interior y obtener, con ello, pleno acceso a los consumidores de los todavía hoy 28 países de la Unión (aunque a cambio, eso le suponga contribuir al presupuesto comunitario y someterse a la jurisdicción del TJUE). Por otro lado, la posición del Gobierno conservador británico de renunciar a la Unión Aduanera, en contra de la oposición laborista, se debe al deseo de impulsar una política comercial propia con terceros.

---

34 Así se cita en la noticia del *Financial Times*, 31/III/2017, <https://www.ft.com/content/cce58e8e-158c-11e7-80f4-13e067d5072c?mhq5j=e5>.

En este contexto, España se encuentra en una posición incómoda. Dada la intensidad de los flujos económicos bilaterales, a España le interesaría un *Brexit* lo menos duro posible (lo mismo le sucede a Irlanda y, en menor medida a Alemania, los Países Bajos y a Chipre, que también tienen intensos lazos con la economía británica). Sin embargo, en la medida en que el principal interés de la política exterior y económica española es el éxito del proyecto europeo, España se alineará con la posición de la Comisión Europea que, a día de hoy, subraya que las cuatro libertades son indivisibles y que no puede existir una UE a la carta. De hecho, como los países que deciden entrar en la UE lo hacen porque eso les supone mejoras, tanto económicas como políticas, que superan a los costes asociados a entrar en un espacio de soberanía compartida, la salida de la Unión supone necesariamente un perjuicio económico para todos, cuya magnitud depende de cómo se estructure la futura relación. En cualquier caso, dado el reducido tamaño de la economía británica en comparación a la de los restantes 27, puede anticiparse que el daño será mayor para Reino Unido que para la UE, pero también mayor para España que para otros países de la UE. Asimismo, para los países de la UE es esencial que quede claro que el Reino Unido estará en peor posición desde el punto de vista económico fuera de la UE que dentro. Al fin y al cabo, nadie ha obligado a los británicos a marcharse y no se debe abrir la puerta a que los otros Estados miembros, o incluso los no miembros, puedan solicitar vinculaciones con la UE a la carta.

Si se mantienen estas posiciones y se materializa un *Brexit* duro (que bien podría ser un ambicioso acuerdo de libre comercio “a la canadiense” como el que comentaremos más abajo, pero siempre fuera del Mercado Interior y la Unión Aduanera), lo que deben tener claro ciudadanos y empresas españolas es que el impacto del *Brexit* será importante<sup>35</sup> y, además, a menos que cambien significativamente las cosas, comenzará a aplicarse en pocos años (previsiblemente en 2021, al finalizar el período transitorio). Para muchos españoles es difícil entender que un país quiera abandonar la UE, por lo que tienden a pensar que al final habrá una forma de revertir el proceso.<sup>36</sup> Sin embargo, esto, a corto plazo, es poco probable que suceda (si ocurriese sería siempre a medio-largo plazo, si es que el impacto económico en el país obliga al Reino Unido a reconsiderar su postura).

Por esta razón, aunque debemos esperar que la racionalidad y el sentido común permitan un acuerdo con los mínimos daños económicos para ambas partes, que posiblemente se traduciría en el acuerdo de libre comercio más ambicioso que la UE haya firmado con un país tercero, es aconsejable prepararse para los escenarios más adversos, que son los que generarían un mayor daño económico (ausencia de acuerdo o acuerdo de mínimos restringido a la eliminación de aranceles).

---

35 Varias Comunidades Autónomas españolas ya han empezado a calcular el posible daño. Véase Lucía Abellán (2018), “Las comunidades españolas temen el impacto de un *Brexit* duro”, *El País*, 11/I/2018, [https://politica.elpais.com/politica/2018/01/10/actualidad/1515597406\\_651975.html](https://politica.elpais.com/politica/2018/01/10/actualidad/1515597406_651975.html).

36 Esta es todavía la posición de uno de los autores de este documento, aunque está en clara minoría. Véanse Miguel Otero Iglesias (2016), “Londres se enfrenta a la oclocracia del *Brexit*”, 29/VII/2016, [ahorasemanal.es](https://www.ahorasemanal.es/londres-contra-la-muchedumbre-del-brexit), <https://www.ahorasemanal.es/londres-contra-la-muchedumbre-del-brexit>; y “Una separación sin *Brexit*”, Agenda Pública, 11/VII/2017, <http://agendapublica.elperiodico.com/una-separacion-sin-brexit/>.

Como se ha señalado, las relaciones económicas entre España y el Reino Unido son muy intensas. El Reino Unido es el cuarto destino de las exportaciones españolas de mercancías y el sexto país de quien más manufacturas importa España. Además, el Reino Unido es el principal destino de la inversión extranjera española y los británicos son los segundos mayores inversores en España. Finalmente, como es bien conocido, España recibe millones de turistas británicos al año, casi un cuarto del total de los que llegan al país. En 2016 España alcanzó un superávit en bienes de casi 8.000 millones de euros con el Reino Unido, cifra que llega a los 11.000 millones si se incluyen los servicios, principalmente el turismo. Se trata de un volumen de negocio considerable (y creciente), que se podría ver afectado si la economía británica cayese en una recesión como consecuencia del *Brexit*, escenario no desdeñable si no hubiera acuerdo.

Por eso es importante que las empresas españolas diseñen planes de contingencia para hacer frente a una caída del negocio, bien sea preparándose para cambios en el marco regulatorio o buscando clientes y proveedores alternativos en otros mercados, tanto dentro de la UE como fuera. Eso es aplicable, sobre todo, a los sectores de exportación de bienes más expuestos al mercado británico, como el transporte (incluida la industria del automóvil), maquinaria, productos químicos, agroalimentarios y metales (véase el Gráfico 1), pero también para el sector del turismo, el financiero, el de infraestructuras y el de telecomunicaciones, dentro del apartado de servicios. En todo caso, España está interesada en que el período transitorio sea lo más largo posible y que, una vez que se materialice el *Brexit*, la situación cambie lo menos posible y se asegure además que los productos españoles en el Reino Unido no sean desplazados por otros de terceros países con los que, eventualmente, los británicos pudieran firmar acuerdos de libre comercio.

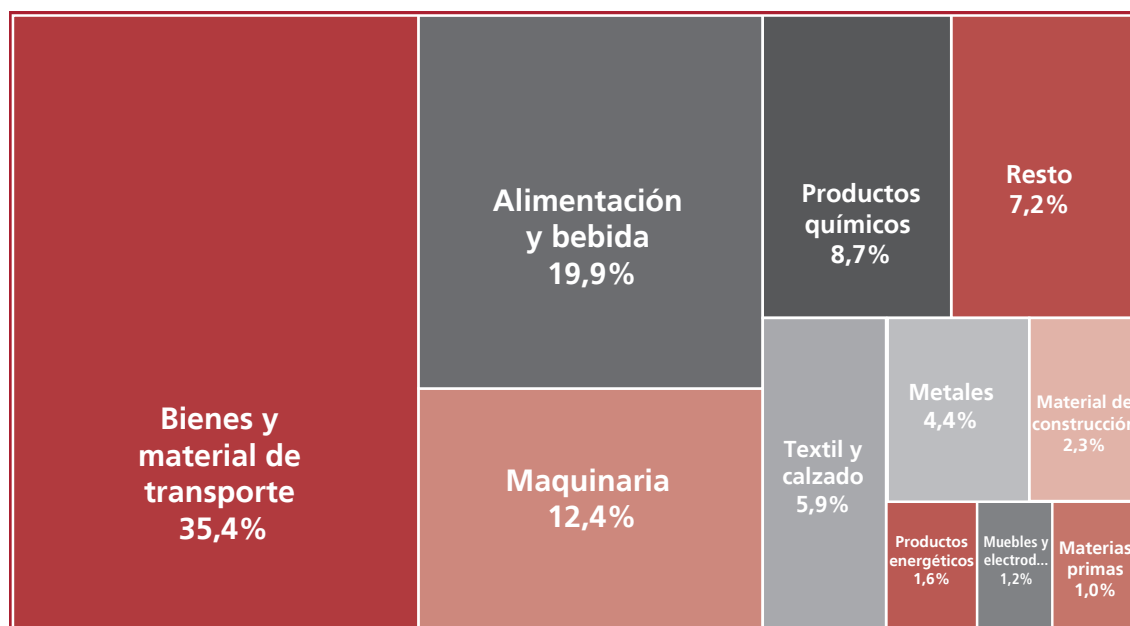
El sector financiero requiere un comentario especial por la presencia del Banco Santander y el Banco Sabadell en suelo británico. Más del 20% de los beneficios del Santander y más de un 10% de los del Sabadell provienen del Reino Unido y, a cierre de 2016, se estima que las entidades españolas tenían derechos de crédito sobre contrapartes británicas por valor de 320.000 millones de euros (o lo que es lo mismo, alrededor del 30% del PIB de España).<sup>37</sup> Como señala un informe de la Representación Permanente de España ante la UE, si cayese el crecimiento en el Reino Unido por culpa del *Brexit* (algo que ya está ocurriendo) es probable que la tasa de morosidad bancaria aumentara, lo que afectaría negativamente a los bancos españoles. Y los mismos efectos negativos cabría esperar para otras multinacionales españolas, como Telefónica (en el sector de las telecomunicaciones) e Iberdrola (en el de la energía), que actualmente obtienen, respectivamente, cerca del 30% y el 15% de sus ingresos del Reino Unido.<sup>38</sup>

---

37 Véase Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2017), “Brexit: comienza la cuenta atrás”, mayo.

38 Véase un resumen del informe en Claudi Pérez (2017), “Un informe del Gobierno alerta del efecto negativo del ‘Brexit’ en España”, *El País*, 9/III/2017, [https://politica.elpais.com/politica/2017/03/09/actualidad/1489089409\\_306320.html](https://politica.elpais.com/politica/2017/03/09/actualidad/1489089409_306320.html).

Gráfico 1. Exportaciones españolas por grupos de productos al Reino Unido



Fuente: elaboración propia, datos de 2017.

Por otra parte, tanto la alianza entre Iberia y British Airways como el elevado número de turistas británicos que viajan a España con las aerolíneas low cost hacen que un acuerdo sobre el espacio aéreo europeo sea de gran interés para España. Además, es de enorme importancia que se produzca un acuerdo relativo al espacio europeo de educación (e investigación) superior que permita a los estudiantes españoles continuar cursando el Erasmus y los programas de grado y postgrado en universidades británicas en condiciones favorables. También es deseable que se mantenga la cooperación científica.

Aunque a día de hoy sólo podemos especular sobre cómo será la futura relación económica entre el Reino Unido y la UE, todo apunta a que se intentará lograr un acuerdo de libre comercio ambicioso, que reduzca a cero los aranceles, con un mínimo de barreras no arancelarias, con reglas de origen flexibles, con acceso a los mercados de compras públicas y con cooperación en materia de inversiones directas, al que podrían añadirse acuerdos sectoriales en materia financiera, del automóvil, farmacéutica, de rutas aéreas y agrícola (aunque esto último no va a ser nada sencillo porque ya entraríamos en el terreno del menú a la carta para el Reino Unido). Este, sin duda, sería el mejor escenario para España. Como el Reino Unido incorporará a su legislación nacional toda la normativa europea en el momento de dejar la Unión, si se alcanza un acuerdo de este tipo (que ya se ha bautizado como CETA+ en relación al modelo del acuerdo con Canadá,) el comercio de bienes y algunos servicios no debería verse dramáticamente afectado en un principio.

Ahora bien, a medida que la UE fuera adoptando nueva regulación (sobre todo en materia de servicios), el Reino Unido debería copiarla para continuar teniendo acceso al mercado europeo. Esto supondría que su anhelada soberanía regulatoria sería una quimera. En este punto es importante señalar que un posible acuerdo de libre comercio o asociación comprehensiva entre el Reino Unido y la UE sería el primero de la historia en el que al día siguiente de la firma se produciría un proceso de divergencia y no de convergencia entre las dos partes. Así de irónico y, un tanto kafkiano, es este proceso de negociación.

Aunque no se lograra un acuerdo específico para el sector financiero, y los bancos con sede en Londres perdieran el “pasaporte” para operar en los 27 restantes Estados miembros de la Unión (el escenario más probable, ya que ni siquiera el CETA cubre servicios financieros), los bancos españoles no deberían verse demasiado afectados por el nuevo marco regulatorio porque ya cuentan con dicho “pasaporte” al estar sus sedes en España. Asimismo, algunos como el Santander y el Sabadell tienen filiales en el Reino Unido, por lo tanto, su negocio interno allí no debería verse afectado por el cambio de regulación (más allá de los efectos en la economía británica que el Brexit pueda conllevar, como se ha señalado antes).

Por otro lado, mucho se ha especulado sobre la capacidad de España (y sobre todo de Madrid) de atraer bancos de la City y otras empresas que quieran mover su sede del Reino Unido a otro país dentro del Mercado Interior. Un reciente informe de PwC, por ejemplo, estima que si las autoridades hiciesen el marco regulatorio, laboral y fiscal más atractivo para la inversión extranjera, las empresas que viniesen a España podrían añadir hasta 3.600 millones (un 0,3%) al PIB nacional y generar hasta 50.000 nuevos puestos de trabajo.<sup>39</sup> Sin embargo, en este tema convendría no ser demasiado optimistas.<sup>40</sup> Sin negar las ventajas que ofrece Madrid en términos de calidad de vida, es más probable que Dublín, Ámsterdam, París y especialmente Frankfurt sean capaces de atraer a la mayor parte de los bancos que hoy operan desde Londres y que quieran tener una base en la UE o acoger el mecanismo de clearing de las transacciones en euros, ubicado a día de hoy en Londres (en noviembre de 2017, además, se decidió que París sería la futura sede de la Autoridad Bancaria Europea). Por otra parte, en el ámbito de la tecnología y la industria Fintech es muy probable que Berlín y otras capitales del norte del continente lleven cierta ventaja.

En cuanto al impacto del Brexit sobre el sector turístico (una de las mayores preocupaciones españolas), es difícil realizar estimaciones concretas en estos momentos. Por ahora, los peores presagios no se han cumplido. Más bien todo lo contrario. Pese a la incertidumbre del *Brexit*, la llegada de turistas de las islas británicas sigue en aumento, y lo mismo sucede con su gasto.<sup>41</sup> Al final, todo dependerá del acuerdo al que se llegue entre la UE y el Reino Unido

---

39 Véase el informe de PwC realizado para la Junta de Compensación de Valdebebas, que está construyendo un parque empresarial de un millón de metros cuadrados, titulado “La Oportunidad Brexit: Impacto económico en España de la atracción de empresas afectadas por el Brexit”, <http://valdebebas.es/wp-content/uploads/2017/06/Informe-PwC-Impacto-Brexit.pdf>.

40 Aunque no hay todavía confirmación, hay rumores de que tanto Citibank como UBS (dos grandes bancos mundiales) podrían trasladar gran parte de su negocio a Madrid. Véase “Ofensiva del Gobierno para atar el traslado de Citibank y UBS a Madrid”, El Confidencial Digital, [https://www.elconfidencialdigital.com/dinero/Ofensiva-Gobierno-Citibank-UBS-Madrid\\_0\\_3044095577.html](https://www.elconfidencialdigital.com/dinero/Ofensiva-Gobierno-Citibank-UBS-Madrid_0_3044095577.html). Si fuese el caso, sería una muy buena noticia.

41 Como se puede leer en *Expansión*, “los turistas británicos incrementan su liderazgo en llegadas y gasto en España un año después del Brexit”, <http://www.expansion.com/empresas/transporte/2017/06/18/594660a0268e3e580b8b45d1.html>.

con relación al movimiento de personas. Sin embargo, incluso en el peor de los escenarios (con visados de entrada tanto para visitar como para estudiar y trabajar), el impacto no debería ser demasiado grande. Si se introdujese, por ejemplo, un sistema de visados online con pago previo de una pequeña cuantía, como el que exige EEUU a los ciudadanos de la UE, el número de visitantes británicos a España no debería bajar excesivamente.

Ese descenso sería además menor si el Reino Unido y España firmasen un (previsible) acuerdo bilateral para el uso mutuo de la sanidad pública. Eso ayudaría a los británicos a seguir eligiendo a España como su lugar favorito fuera de su país para disfrutar de su jubilación, lo que implicaría que seguirían comprando viviendas (actualmente representan casi el 20% de la compra de vivienda por extranjeros)<sup>42</sup> y contribuyendo a pagar impuestos indirectos gracias a su alto poder de consumo. Esto sucedería incluso si la libra esterlina se depreciase significativamente, algo que todavía está por verse.

En definitiva, España seguirá siendo un país muy atractivo por distancia, precios, naturaleza, cultura y calidad de vida para el turista británico. Ahora bien, es importante que el sector turístico español se prepare para una posible reducción de visitas británicas y que establezca planes de contingencia tanto con las Administraciones Públicas como con los operadores turísticos británicos, que son igual de dependientes del turismo a España. Asimismo, desde el punto de vista español sería importante reducir esa dependencia, buscando nuevos países de origen, especialmente en Asia, y concretamente en China, el gran mercado turístico de las próximas décadas.

### *2.2 Gibraltar: una oportunidad para cambiar el statu quo*

La cuestión de Gibraltar no es la más importante de la agenda española en la negociación del artículo 50 pero constituye la peculiaridad más significativa y espinosa. Junto a una serie de problemas concretos a resolver en el ámbito regulatorio y de la libertad de movimientos, el Brexit supone también una oportunidad para reconfigurar el estatus del territorio administrado por el Reino Unido, lo que permitiría atender una reivindicación histórica de España.

Como ya se ha dicho, España consiguió en abril de 2017 que el conjunto de instituciones y miembros de la UE le otorgasen una suerte de poder de veto sobre cualquier aspecto de las negociaciones que afecten a Gibraltar, algo que ha irritado enormemente al Gobierno gibraltareño. Lo que más preocupa a corto plazo en Madrid está ligado a la movilidad transfronteriza o la fiscalidad, tanto por lo que pueda afectar a la economía del campo de Gibraltar como a actividades o tráfico ilícitos que se generan por la peculiar situación en esa comarca. Pase lo que pase, la salida británica de la UE supondrá una modificación de la posición jurídico-política del territorio administrado por el Reino Unido, que hasta ahora ha

---

<sup>42</sup> Según el servicio de estudios del BBVA, los británicos (con una cuota de mercado cercana al 20%) son los extranjeros que más casas compran en España, seguidos a distancia de los franceses (casi el 10%) y los alemanes (cerca del 8%). Las Comunidades Autónomas de Valencia, Andalucía, Canarias, Murcia y Baleares son las que más atraen a los compradores británicos y, en principio, las más expuestas a su poder de compra.



venido disfrutando de una situación aduanera y fiscal especial definida antes de la adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986.<sup>43</sup>

En ausencia de un acuerdo como el que se explicará abajo, no hay duda de que Gibraltar saldrá de la UE junto al Reino Unido y que la llamada Verja se convertirá en frontera exterior del Mercado Interior. Madrid acepta que se produzcan negociaciones especiales con Londres sobre esta cuestión, que se desarrollarían al margen de las que lleva a cabo la Comisión (o en paralelo, pero con ese aludido veto español). El desenlace del Brexit en ningún caso debe llevar a un cierre del paso fronterizo y ello por razones de todo tipo, en especial las humanas, aunque esa comunicación pueda estar ahora más controlada por España. También se podrán establecer condiciones sobre la titularidad por parte de personas físicas o jurídicas gibraltareñas de propiedades y negocios en suelo español o sobre el acceso a permisos de residencia o al ejercicio de actividades laborales y profesionales en España, aunque en este último caso la negociación tendrá obviamente carácter recíproco para facilitar el tránsito diario de los 8.000 españoles (y otros miles de extranjeros) que trabajan en el Peñón pero viven en el Campo de Gibraltar. Habrá igualmente que abordar, en el marco de la negociación global con el Reino Unido o de manera especial, el nuevo régimen aduanero y el hecho de que Gibraltar ya no tendrá que cumplir la normativa medioambiental, societaria y fiscal de la UE (que, de todos modos, se aplica de modo bastante relajado o privilegiado). El Gobierno español también reclama la gestión conjunta del aeropuerto a cambio de evitar su salida del cielo único europeo.

En estas circunstancias, ¿tiene sentido aprovechar el *Brexit* para plantear también la posibilidad de una solución sobre el estatus definitivo y la controversia territorial existente? La línea adoptada en el último año y medio por Madrid ha sido constructiva, subrayando el interés por preservar la relación bilateral futura con Londres y, al mismo tiempo, aprovechando para actualizar la oferta de soberanía compartida que ya se esbozó hace algo más de 15 años.<sup>44</sup> La diplomacia española ha optado por subrayar la idea de que no quiere sacar partido de las actuales circunstancias para su reclamación histórica, pero la coyuntura existe.<sup>45</sup> Y no existe tanto por una debilidad de la otra parte (de la que España haría mal en tratar de beneficiarse, pues sería no sólo desleal, sino también contraproducente al generar un casi seguro enroque), sino que existe principalmente por la perspectiva de que Gibraltar tenga que dejar pronto la Unión en contra de su voluntad y sus intereses. De hecho, España y el Reino Unido han mantenido ya en lo que va de año hasta tres reuniones técnicas de responsables de sus Ministerios de Exteriores sobre aspectos muy concretos.

---

43 Véase Araceli Mangas (2016), "¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar", DT nº 9/2016, Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a3a98f06-b347-49f1-bc99-67ce69060283/DT9-2016-Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a3a98f06-b347-49f1-bc99-67ce69060283](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/a3a98f06-b347-49f1-bc99-67ce69060283/DT9-2016-Mangas-Brexit-Escenarios-internacionales-Gibraltar.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=a3a98f06-b347-49f1-bc99-67ce69060283).

44 Véase Martín Ortega Carcelén (2017), "La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos", ARI nº 33/2017, Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari33-2017-ortegacarcelen-propuesta-cosoberania-gibraltar-beneficios-todos](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2017-ortegacarcelen-propuesta-cosoberania-gibraltar-beneficios-todos).

45 El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha publicado recientemente un trabajo que, si bien no refleja la posición oficial, sí contiene una reflexión detallada sobre el asunto. Véase Magdalena M. Martín Martínez y José Martín y Pérez de Nanclares (coords.) (2017), *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*, Escuela Diplomática, Madrid, [www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/coleccion%20ED%2023\\_para%20web.pdf](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/EscuelaDiplomatica/Documents/coleccion%20ED%2023_para%20web.pdf).

Es decir, para España, la cuestión sigue teniendo una mediana importancia, pero su resolución no resulta especialmente urgente en estos momentos. En cambio, la importancia y urgencia que tiene para Gibraltar el resolver su estatus en relación con Europa sí parece bastante evidente. Esto supone que merece la pena explorar antes de marzo de 2019 las posibilidades de una fórmula que permita mantener el vínculo de Gibraltar con la UE, vía España. No hace falta decir lo complicado de ese objetivo pero también conviene señalar que, por primera vez en los últimos años, hay un incentivo que puede mover a los gibraltareños a considerar posibilidades que le sean aceptables (y, obvio, también han de serlo para Madrid y Londres) de forma que todos los intereses en juego salgan beneficiados. Sería un extraordinario dividendo del *Brexit*, un proceso condenado a provocar sumas negativas, que también sirviera para resolver este larguísimo contencioso sin vencedores ni vencidos, ayudando a despejar nubarrones en la muy necesaria relación bilateral hispano-británica que debe ahora redefinirse, beneficiando la prosperidad de Gibraltar y las comarcas andaluzas vecinas.

¿Cómo hacerlo? Lo cierto es que la relajación en los últimos años de los objetivos máximos de España –al renunciar a la reintegración completa del territorio– ayuda a vislumbrar una solución. Es una propuesta generosa en relación con la posición tradicional de reclamación de la plena soberanía. Justo tras el referéndum de 2016, España detalló a Londres esa propuesta de soberanía conjunta articulada en torno a cuatro ejes: (a) doble nacionalidad para los gibraltareños; (b) mantenimiento de las instituciones de autogobierno en el marco de un amplio régimen de autonomía que encajaría en el sistema constitucional español; (c) un régimen fiscal particular en el territorio, siempre que sea compatible con el ordenamiento europeo; y (d) el desmantelamiento de la Verja.

Los gibraltareños, que votaron abrumadoramente a favor de la permanencia en la UE y que tanto tienen que perder dejándola, podrían aprovechar la oportunidad de esta posible solución. Se ha subrayado por sus defensores españoles (y británicos, que también los hay) que se trata de una buena oferta. Ciertamente lo es porque esta vía: (a) podría asegurar todas las ventajas que disfruta actualmente Gibraltar por su vinculación británica, tales como la ciudadanía, la presencia militar o la conexión tan especial con el Reino Unido en todos los aspectos; (b) permitiría mantener la pertenencia a la UE y un régimen fiscal especial que tanto ha contribuido al establecimiento empresarial y la actual prosperidad; y (c) supondría la resolución de los diversos conflictos con España (reclamación general de descolonización en Naciones Unidas, aguas territoriales, istmo y aeropuerto, controles fronterizos o tráfico ilícitos). Todo a cambio del aparente módico precio de izar una bandera española junto a la británica y admitir la idea de formar parte de dos Estados en aquellas competencias tasadas que no están completamente descentralizadas en las instituciones propias de autogobierno.

En efecto, se trata quizá de un módico precio, pero que los gibraltareños no quieren pagar por el doble coste simbólico de tener que rectificar una decisión ya adoptada en el referéndum celebrado en 2002 para rechazar de modo preventivo esta solución y sobre todo de tener que aceptar una soberanía que, aunque sea compartida, no desean (especialmente si la oferta se plantea desde España como una larga fórmula transitoria pero no como una solución definitiva). Así las cosas, la soberanía compartida puede estar condenada

al fracaso desde el primer momento, aunque queda también claro que, mientras no se resuelvan las aspiraciones de España, el contencioso seguirá abierto y, sobre todo, será imposible que pueda mantenerse algún acceso al Mercado Interior europeo que España juzgue mínimamente lesivo. Por eso, sobre la base sustantiva de la cosoberanía, algunos autores han propuesto variaciones imaginativas conducentes a diluir simbólicamente lo que esto significa.<sup>46</sup>

Existen varios ejemplos en la actual UE (o, más bien, en casos peculiares colindantes) que muestran ya posibles soluciones flexibles cuando no conviene aplicar una concepción ortodoxa de soberanía estatal sobre un territorio pequeño. Ninguno aporta por sí solo la clave que podría permitir un acuerdo aceptable para todas las partes en el caso gibraltareño, pero una adecuada combinación de los mismos sí que puede servir de inspiración.

Una primera situación es la de dos enclaves en Suiza (la alemana Büsingen y la italiana Campione d'Italia, en ambos casos de superficie similar a la de Gibraltar) pues ilustran lo que significa hacer pacífica, factible y exitosa una cosoberanía, aunque sea de facto y no de iure. En efecto, Berna no ejerce soberanía legal sobre ninguna de estas dos porciones de Estados de la UE, pero su peculiar geografía los lleva a pertenecer al área aduanera de Suiza (en frontera se controlan los productos y en su caso los vehículos, que tienen matrículas especiales, pero no las personas), donde también están integrados para otros asuntos como asistencia sanitaria y competiciones deportivas. En todo caso, para la mayor parte de las cuestiones se comparten de manera cotidiana servicios y bienes públicos entre Suiza y Alemania o Italia (por ejemplo: moneda, policía, educación, teléfono, correos o transporte público).

Un segundo referente es el de las islas de Man, Jersey y Guernsey (ambas con sus islas e islotes adyacentes) como territorios pequeños muy autónomos, pero no independientes, que formalmente no pertenecen al Reino Unido pero sí están vinculados al mismo por ser dependencias de la Corona inglesa. Esta circunstancia les permite estar conectados con Londres que, además, es la autoridad responsable de una serie tasada de competencias: principalmente seguridad y asuntos exteriores, incluyendo una vinculación especial con la integración europea que se mantendrá hasta el momento en que se culmine el Brexit. Existe pues un precedente de que un territorio puede formar parte de la UE, sin pertenecer ni estar integrado formalmente a un Estado miembro, por el hecho de estar conectado a la monarquía que ostenta la jefatura de Estado en el país que sí es miembro y que, además, ejerce algunas funciones de dimensión internacional en ese territorio.

El referente de Andorra y sus dos copríncipes (francés y episcopal) podría aportar el tercer y último ingrediente a esta posible solución imaginativa. A los ejemplos antes referidos de islas que están conectadas a un Estado miembro no por el hecho de pertenecer a él sino por compartir la figura del monarca, el modelo de Andorra sugiere la posibilidad de que la

---

46 Véase Alejandro del Valle (2016), "Gibraltar, 'año cero': Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España", ARI nº 75/2016, Real Instituto Elcano, [www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/politicaexteriorespanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-oportunidades-espana](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-oportunidades-espana).

vinculación de ese territorio a una monarquía pueda ser doble: en este caso a la británica y a la española. En suma, un territorio especial muy autónomo y vinculado a dos coronas, siendo una de ellas la ejercida por el Rey de un Estado miembro que no abandonará la UE en 2019.

Con esta posible solución, en vez de izar la bandera española y resaltar la idea de la soberanía compartida, lo que se haría es diluir la alusión a dónde reside la soberanía y arriar la bandera británica (del mismo modo que pasa en Man o en las islas del Canal). Por supuesto, la bandera europea permanecería junto a la de Gibraltar pues el territorio no abandonaría la UE por virtud de su especial relación con España y sería en la circunscripción española donde los gibraltareños votarían en las elecciones al Parlamento Europeo.

De todos modos, en el caso de que una solución así fuese adoptada, el ascendente español sobre el territorio no debería limitarse a dar cobertura formal a la permanencia de Gibraltar en el Mercado Interior o a colocar un retrato de Felipe VI junto al de Isabel II en los despachos oficiales de las instituciones del autogobierno gibraltareño. No puede ser sólo una mera apariencia sino suponer el ejercicio efectivo, aunque compartido con el Reino Unido, de competencias en materia de relaciones exteriores, control de las fronteras exteriores, inmigración o asilo y defensa (incluyendo el que la base militar, que podría seguir siendo de uso prioritario británico, no lo sería en exclusividad, al modo ya existente en Rota). También existiría la doble nacionalidad para poder disfrutar de las ventajas de la ciudadanía europea y, para todas las demás cuestiones en que las autoridades gibraltareñas no fuesen autosuficientes, se aplicarían soluciones prácticas como las de los dos enclaves en Suiza antes aludidos. No habría ningún tipo de control en frontera y el régimen fiscal especial podría ampliarse a todo el Campo de Gibraltar.

En resumen, se trata de una posible solución imaginativa que ofrece prácticamente los mismos contenidos sustantivos que la soberanía compartida pero sin los elementos simbólicos poco soportables para los gibraltareños. Por supuesto, nada de esto tiene por qué ser el planteamiento español sino más bien se trata de una especulación sobre un posible desenlace negociador que pudiera ser aceptable para todos. Y no siendo, ni debiendo ser, una propuesta formal de partida sino más bien una hipótesis sobre el punto de llegada, es obvio también que su posible recorrido depende de la coyuntura tan especial que se abre este año. Si se desaprovecha el *Brexit* para abordar la cuestión por parte británica y de las autoridades locales, también caducaría el margen de éxito de una propuesta imaginativa como la anterior y España seguiría manteniendo su posición de recuperación plena de la soberanía sobre el territorio, aunque fuese compartida de forma temporal o indefinida.

### 2.3 Cooperación en defensa, seguridad y promoción de los valores europeos

La relación futura entre la UE y el Reino Unido no deberá restringirse a los aspectos económicos, por importantes que estos sean. En este sentido, el Gobierno británico ha hecho públicos dos documentos con los que pretende sentar las bases de una relación estrecha en política exterior y de defensa<sup>47</sup> y en cooperación en materia de seguridad y lucha contra el crimen organizado.<sup>48</sup> La UE, por su parte, también ha expresado su intención de mantener la cooperación en estos y otros ámbitos. España está especialmente interesada en que esta cooperación sea lo más intensa posible, tanto para proyectar los valores europeos (con los que el Reino Unido sigue comprometido) con mayor fuerza como para mantener alianzas estratégicas en el eje atlántico de la Unión, que corre el riesgo de verse relegado a un segundo plano tanto por el *Brexit* como por la crisis que atraviesan las relaciones transatlánticas.

En primer lugar, las cuestiones relacionadas con el ámbito de la defensa y la seguridad – incluyendo los aspectos relativos a la lucha contra el terrorismo– serán clave para el futuro de la relación entre el Reino Unido y la UE. La geografía y la historia son tozudas, por lo que a ambas orillas del Canal se seguirán compartiendo intereses y visiones comunes. Tanto la UE como el Reino Unido están interesados en preservar y proyectar su influencia y sus valores hacia el resto del mundo, especialmente en un entorno geopolítico complejo y cambiante en el que Europa continuará perdiendo peso en favor de las potencias emergentes. Por lo tanto, más allá de la natural y deseable cooperación en el marco de la OTAN, en la cooperación antiterrorista y en las Naciones Unidas y el propio G-20, sería deseable profundizar en la cooperación en materias como la investigación, la innovación o la cooperación diplomática.

Una vez que se haya producido el *Brexit*, el peso internacional de la UE como potencia normativa y promotora de los valores democráticos, liberales y de defensa de los derechos humanos podría resentirse. Por lo tanto, sería importante que se produjera una alianza estratégica explícita con el Reino Unido, de modo que ambos puedan seguir impulsando estos valores a nivel internacional. Esto es especialmente importante en un contexto de retroceso democrático a nivel global y de auge del autoritarismo y las democracias iliberales en diversas partes del mundo. Por lo tanto, la UE y el Reino Unido podrían plantear un “Partenariado por la democracia”, con el objetivo de promover la democracia y los derechos humanos a nivel global.<sup>49</sup>

Más allá de esta propuesta, que interesa tanto a España como al resto de miembros de la Unión, España debe tener claro que su relación en materia de seguridad con los británicos no debe circunscribirse únicamente al marco de la futura relación UE-Reino Unido. Aunque sería absurdo aspirar a una relación estratégica especial (que, en todo caso, no debería

---

47 Publicado por el Department for Exiting the European Union y disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/foreign-policy-defence-and-development-a-future-partnership-paper>.

48 Publicado asimismo por el Department for Exiting the European Union y disponible en <https://www.gov.uk/government/publications/security-law-enforcement-and-criminal-justice-a-future-partnership-paper>.

49 Pablo José Castillo Ortiz (2017), “Towards a post-Brexit ‘partnership for democracy’ between the EU and the UK”, Comentario nº 6/2017, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_en/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/commentary-castilloortiz-towards-post-brexit-partnership-for-democracy-between-eu-uk](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/commentary-castilloortiz-towards-post-brexit-partnership-for-democracy-between-eu-uk).

perseguirse hasta que las negociaciones del *Brexit* hayan finalizado), el carácter atlántico de ambos países abre la puerta a una cooperación más profunda en determinados ámbitos geoestratégicos. Como ha subrayado Luis Simón,<sup>50</sup> España (y también Portugal) deberían explorar la cooperación con el Reino Unido bajo el prisma del carácter atlántico de ambos. Ello requiere generar complicidad al más alto nivel político y la voluntad de España de alinear sus capacidades y alianzas de acuerdo con una visión marítima y global.

---

50 Luis Simón (2016), "Beyond Brexit: hacia una mayor cooperación estratégica entre España y el Reino Unido", ARI nº 58/2016, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari58-2016-simon-beyond-brexit-hacia-mayor-cooperacion-estrategica-espana-reino-unido](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2016-simon-beyond-brexit-hacia-mayor-cooperacion-estrategica-espana-reino-unido).

## Conclusiones

El *Brexit* es una mala noticia para España. Tanto los vínculos económicos y personales como el carácter atlántico que comparten España y el Reino Unido abocan a España a ser uno de los países que más tiene que perder con la salida británica de la UE. Con el *Brexit*, España se queda sin un socio estratégico para algunos temas clave dentro de la Unión. También pierde en términos económicos por la alta intensidad de la interdependencia comercial, financiera de inversiones cruzadas y de turismo entre ambos países (que seguirá siendo importante, pero enfrentará obstáculos hoy inexistentes). Finalmente, pierde en la medida en que una UE menguada y sin la política exterior y de seguridad británica tendrá menos influencia en el mundo y será menos capaz de proyectar sus valores e intereses justamente cuanto más necesario es que la UE pueda moldear la globalización ante el auge de las potencias emergentes y el creciente aislacionismo de EEUU. Son, por tanto, muchos los efectos negativos concretos sin que la posibilidad de algunos impactos positivos genéricos (el impulso a la integración europea o cierto aumento de la influencia española en la UE a 27) pueda ser hoy visto con certeza como una compensación. No obstante, es cierto que aquí puede haber desarrollos que alteren ese juicio actual.

El elevadísimo nivel de europeización de las políticas públicas españolas implica que la futura relación entre España y el Reino Unido vendrá determinada básicamente por el acuerdo que los británicos alcancen con la UE, que todavía no se conoce y que entrará en vigor, previsiblemente, a partir de 2021, una vez concluya el período transitorio que comenzará a finales de marzo de 2019 (fecha en que se materializará el *Brexit*). Aunque España pueda alcanzar acuerdos bilaterales con el Reino Unido esto sólo ocurrirá una vez se produzca el *Brexit*, ya que las autoridades españolas, con buen criterio, han dejado claro que no negociarán ningún aspecto en paralelo para no socavar la posición negociadora de la Unión.

España, al igual que los demás países de la UE, está interesada en que la relación con el Reino Unido cambie lo menos posible tras el *Brexit*. Esto requeriría que el Reino Unido se mantuviera dentro del Espacio Económico Europeo, lo que se conoce como la solución noruega. Sin embargo, no está en manos de España ni de la UE, sino de lo que decida el Gobierno británico, que está tan dividido sobre esta cuestión como la propia sociedad británica o el Partido Laborista, que desde febrero de 2018 parece defender la pertenencia al mercado interior y/o a la unión aduanera. A día de hoy (marzo de 2018), y aunque todavía no es definitivo, parece que el Gobierno de May (así lo ha expresado ésta en los tres discursos que ha dado sobre el *Brexit*: en Lancaster House, Florencia y la Mansion House) pretende salir de ambas estructuras de integración económica para controlar sus fronteras, pretende no estar sometido plenamente a las decisiones del Tribunal Europeo de Justicia, no parece dispuesto a contribuir al presupuesto comunitario y quiere tener la libertad de negociar acuerdos de libre comercio al margen de la Unión. Esto nos aboca, en el mejor de los escenarios, a un ambicioso tratado de libre comercio (a la canadiense), lo que desde el punto de vista económico implica una mala solución para España ya que, aunque no hubiera aranceles, tanto el comercio de servicios como la movilidad de las personas encontraría



mayores dificultades de las existentes hoy. Por tanto, es esencial que las empresas españolas preparen planes de contingencia ante este más que posible escenario.

Consciente de que algunos países europeos, entre ellos España, experimentarán pérdidas económicas con el *Brexit*, el Gobierno británico ha intentado presionar a los 27 por separado para que suavicen las líneas rojas de la posición negociadora de la Comisión. En particular, aspiran a conseguir, bien un acuerdo tipo Canadá, pero con el acceso de sus servicios financieros al mercado común (de ahí su denominación de “Canadá+”), bien un acuerdo del tipo Espacio Económico Europeo, pero con control migratorio (de ahí su denominación “Noruega-”). En el caso de España, se ha dejado bien claro que no existe ninguna intención de socavar la posición común de la Unión, que está articulada sobre la idea de que las cuatro libertades son indivisibles y que se ha mostrado firme durante la primera fase de las negociaciones del divorcio, ya finalizada. Como ha señalado Barnier, si el Reino Unido mantiene sus líneas rojas, a lo más que puede optar es a un Canada Dry, es decir, a un acuerdo comercial moderno, pero seco, sobre todo para la industria financiera.

España debe mantener esta posición porque su principal objetivo de política exterior es la consolidación, profundización y solidez de la UE, articulada mediante el Mercado Interior y el Estado de Derecho bajo la tutela del Tribunal de Justicia de la UE. Poner en peligro este objetivo estratégico por obtener una ganancia económica en relación con el Reino Unido, haría un flaco favor a los intereses de largo plazo de España, ya que otros Estados de la Unión, o fuera de ella, pensemos en EEUU o China, podrían querer seguir el ejemplo británico y buscar una UE a la carta. Esto no significa, no obstante, que a España no le interese que el *Brexit* sea lo menos dañino posible. Pero eso, a día de hoy, está en manos del Gobierno británico.

De hecho, aunque en un corto y medio plazo Londres pueda aceptar el marco de convivencia desarrollado en las actuales negociaciones del *Brexit*, en el largo plazo podría volver a solicitar la entrada en la UE porque un país del tamaño y peso histórico y estratégico del Reino Unido difícilmente tolerará por mucho tiempo participar en un juego donde las reglas las deciden otros.

Por último, el *Brexit* abre la posibilidad de renegociar la actual situación de Gibraltar. Aunque este no es el tema más importante para España, se puede aprovechar la coyuntura con objeto de –con soluciones imaginativas como la planteada en este documento– abrir la puerta a un nuevo estatus para Gibraltar que sea favorable para todas las partes implicadas y aceptable para los legítimos intereses y aspiraciones de España.



## Con el patrocinio de



## Consejo Asesor Empresarial



## Con la colaboración de







Príncipe de Vergara, 51  
28006 Madrid (Spain)  
[www.realinstitutoelcano.org](http://www.realinstitutoelcano.org)  
[www.blog.rielcano.org](http://www.blog.rielcano.org)  
[www.globalpresence.realinstitutoelcano.org](http://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org)

