

LA SALIDA DE GRAN BRETAÑA DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU IMPACTO POLÍTICO Y ECONÓMICO: LA PRIMERA FASE DE LAS NEGOCIACIONES

Rogelio Pérez Bustamante

*Catedrático Jean Monnet, Ad Personam.
Universidad a Distancia de Madrid (UDIMA)*

EXTRACTO

La salida de Gran Bretaña de la Unión Europea (*Brexit*) se plantea como uno de los retos políticos, jurídicos, económicos y sociales más importantes de las primeras décadas del siglo XXI. La primera fase de las negociaciones apenas daría resultado. Sin embargo, después de seis rondas de negociaciones finalmente se ha firmado un acuerdo entre la primera ministra del Reino Unido y el presidente de la Comisión Europea, sellando los futuros compromisos y confirmando los progresos que podrán permitir la apertura de las negociaciones sobre la segunda fase del Acuerdo, que es la fundamental, pues en ella se resolverá la relación comercial y, consecuentemente, la relación que mantendrá con la Unión Europea. Se incluye en el presente artículo una previsión de las consecuencias económicas de la ruptura y de las prioridades del Gobierno español.

Palabras clave: Unión Europea; *Brexit*; negociaciones; mercado interior.

Fecha de entrada: 06-12-2017 / *Fecha de aceptación:* 26-12-2017

THE GREAT BRITAIN LEAVING OF THE EUROPEAN UNION AND ITS POLITICAL AND ECONOMIC IMPACT: THE FIRST ROUND OF NEGOTIATIONS

Rogelio Pérez Bustamante

ABSTRACT

The exit of Great Britain from the European Union (Brexit) is considered one of the most important political, legal, economic and social challenges of the first decades of the 21st century. The first phase of the negotiations hardly would progress. However, after six rounds of negotiations an agreement has finally been signed between the prime minister of the United Kingdom and the president of the European Commission, sealing future commitments and confirming the progress that may allow the opening of negotiations on the second phase of the Agreement, which is the fundamental one, since it will resolve the commercial relationship and, consequently, the relationship it will maintain with the European Union. This article includes a prediction of the economic consequences of the divorce and the priorities of the Spanish Government.

Keywords: European Union; Brexit; negotiations; internalmarket.

Sumario

Introducción

1. La complicada posición de Gran Bretaña ante la creación y desarrollo de la Unión Europea (1951-2016)
2. Las orientaciones y las directrices de las instituciones europeas
 - 2.1. Estatuto y derecho de los ciudadanos
 - 2.2. Liquidación de las obligaciones financieras
 - 2.3. La cuestión de Irlanda
3. Las rondas de negociaciones
4. Las consecuencias sobre el mercado interior
 - 4.1. Un acuerdo sobre el mercado interior
 - 4.2. *Brexit* y la libre circulación de mercancías
 - 4.3. Libre circulación de personas
 - 4.4. Libertad de establecimiento
 - 4.5. Los servicios financieros y el sistema de pasaporte
 - 4.6. Libre circulación de capitales
 - 4.7. El futuro acuerdo comercial
5. Escenarios económicos en el horizonte *Brexit*
 - 5.1. La balanza comercial
 - 5.2. Otras consecuencias económicas
6. Exigencias de España en la negociación del *Brexit*
7. Epílogo

NOTA: Este escrito fue realizado con motivo de la conferencia pronunciada por el autor el 14 de noviembre de 2017, dentro de los actos del 40 aniversario del CEF.

*A Blanca Pérez Bustamante Yabar,
disidente de las fronteras*

INTRODUCCIÓN

Uno de los hechos más trascendentes e inquietantes de la actualidad europea y del propio escenario global es el que corresponde a la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

Esta salida se planteó el 29 de marzo del presente año 2017 y el compromiso es que se produzca dentro de 2 años, es decir, que se materializará a las 00:00 horas del sábado 30 de marzo de 2019. La primera ministra británica, Theresa May, acaba de recordarlo el pasado día 10 de noviembre «para que nadie tenga duda de nuestra determinación o cuestione nuestro propósito de que el Brexit se lleve a cabo», de cuyas palabras se desprende una intención y un reconocimiento tanto de las dificultades políticas internas como las grandes complicaciones que genera este proceso de salida de la Unión, proceso que la Unión Europea quiere hacer con luz y taquígrafos.

El *Brexit* no deja de ser sino la historia de un desencuentro continuado entre dos posiciones adversas del Reino Unido con la Unión Europea muy lejanas en el tiempo y de una realidad incontrovertible. El Reino Unido entró en la Comunidad Económica Europea porque necesitaba el mercado único, pero el Reino Unido nunca ha querido ni una unión económica ni una unión política. Por su parte, la Unión Europea no ha tenido otro camino a lo largo de las últimas décadas que realizar un continuo proceso hacia su fortalecimiento como unidad política con presencia determinante en el mundo global.

1. LA COMPLICADA POSICIÓN DE GRAN BRETAÑA ANTE LA CREACIÓN Y DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA (1951-2016)

El desencuentro entre Gran Bretaña y la idea de construir la Unión Europea arranca desde los primeros tiempos. Al finalizar la II Guerra Mundial se planteó la unidad europea como una reacción contra los nacionalismos y una aceptación de la debilidad de Europa. La idea de Jean Monnet trasladada a la declaración fundacional fue la de salvaguarda de la paz mundial y al mismo tiempo la construcción de una Unión Europea unida fundamentada en realizaciones concretas y concesión de soberanía hasta lograr una federación europea. El gobierno laborista de Clement Attlee (1945-1951) no asumió entrar en el primer Tratado de las Comunidades al entender que su prioridad se encontraba en el escenario doméstico, y el mismo criterio lo mantendría el gobierno conservador de Anthony Eden (1955-1957). El éxito del mercado común produciría un cambio

de actitud bajo el gobierno laborista de Harold MacMillan, con el que se produjo la primera solicitud británica de adhesión a la Comunidad Económica Europea (CEE) (1961-1963).

Un primer veto obligaría a presentar una nueva solicitud por el gobierno laborista de Harold Wilson (1964-1970), que sería nuevamente rechazada por el general De Gaulle, quien en su exposición de motivos recalcó la debilidad económica británica y su escaso tejido industrial. Finalmente, durante el gobierno de Edward Heath (1970-1974) Reino Unido llevaría a cabo el 1 de enero de 1973 su adhesión a la CEE junto con Dinamarca e Irlanda. De este modo, y tras un periodo de espera forzosa, Gran Bretaña fue admitida en el Mercado Común en 1973, es decir, 17 años después de su creación, situación que sería renegociada durante el gobierno laborista de Harold Wilson (1974-1976), en el que se produjo un referéndum, en junio de 1975, con un resultado de 17 millones de británicos a favor y 8 millones en contra.

En 1979, se producía una nueva victoria electoral del Partido Conservador, que pondría al frente del gobierno a Margaret Thatcher (4 de mayo de 1979-28 de noviembre de 1990), quien se comprometería a hacer avanzar a la CEE hacia un modelo muy concreto que alentara los principios de la libre empresa, y fundamentalmente que se moviera en el escenario del gran mercado, eliminando el exceso de burocracia. El partido conservador repitió en 1983 la victoria electoral y en aquel contexto el Gobierno británico aceptaría, si bien a regañadientes, la primera reforma de los tratados con el Acta Única Europea de 1986, ya que su principal objetivo era la reforma del Mercado Único.

Pero inmediatamente el Reino Unido se mostraría como un socio incómodo, comenzando a plantear la cuestión relacionada con la contribución británica al presupuesto comunitario y manteniendo una actitud muy tibia y muy crítica con la CEE, deteriorándose las relaciones de Thatcher con la CEE ante los proyectos de ampliación de los objetivos, entre los cuales se encontraba la puesta en marcha de una unión económica y monetaria y de una unión política, a lo que se enfrentaría en el Consejo Europeo de Roma de 27-28 de octubre de 1990, donde radicalizó su discurso.

Aquella dura posición contestada por su propio partido finalizaría con la dimisión de Margaret Thatcher, quien sería reemplazada por John Major (28 de noviembre de 1990-30 de abril de 1997), constituyéndose un nuevo eje del Partido Conservador, victorioso de nuevo en las elecciones generales de 1992. Ello permitió que Gran Bretaña firmase y ratificase los siguientes tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997). Aquel año de 1997 al gobierno Major le sucedería el nuevo laborismo, al frente del cual se situó como primer ministro Tony Blair (2 de mayo de 1997-27 de junio de 2007), quien utilizaría el pragmatismo como principal herramienta para evitar la confrontación con la Unión Europea y de este modo aceptaría las reformas introducidas por el Tratado de Niza de 2001.

La voluntad de la Unión Europea de proseguir su reforma hacia una unión política y monetaria se plasmaría en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001, que pondría en marcha la Convención Europea, cuyo objetivo sería realizar los fundamentos de un tratado constitucional a lo largo de cuyos trabajos el Gobierno británico mantuvo la anterior actitud de evitar la confrontación, entendiendo que la situación seguía siendo positiva para los intereses británicos y

aceptando el resultado final de la Convención. Ello permitiría la firma del Tratado Constitucional, conocido como la fallida Constitución Europea¹, si bien la Constitución Europea aceptaría que en toda una serie de materias (impuestos, seguridad y defensa, política exterior y seguridad social) quedaba bien claro que el Reino Unido no haría concesiones de soberanía a la Unión Europea.

Fue entonces cuando el partido conservador asumiría de nuevo una visión negativa que iría creciendo por el creciente éxito del UKIP, partido político de derecha populista británico, fundado en 1993 por algunos de los partidarios de no ratificar el Tratado de Maastricht, formación euroescéptica, que defendería el abandono por parte del Reino Unido de la Unión Europea.

El 27 de junio de 2007, Gordon Brown sería nombrado primer ministro del Reino Unido el 27 de junio tras la dimisión de Tony Blair, cargo que ocuparía hasta el 11 de mayo de 2010, y fue entonces, en los comienzos de este gobierno, cuando se produciría la gran recesión, crisis económica mundial, originada en los Estados Unidos que se expandió por Europa desde el año 2008, crisis debida, entre otras causas, a los fallos en la regulación económica, la sobrevalorización de productos, la crisis alimentaria mundial y energética, y la amenaza de una recesión en todo el mundo, así como a una crisis crediticia, hipotecaria y de confianza en los mercados. Aquella crisis favorecería el debate entre los británicos sobre las ventajas de la pertenencia a la Unión.

David Cameron se situaría desde el 6 de diciembre de 2005 al frente del Partido Conservador, formando parte del llamado sector modernizador de su partido frente a David Davis, que no era partidario de ampliar el conservadurismo y se mostraba muy crítico con el proceso de integración europea. Cameron se comprometería a abandonar el grupo del Partido Popular Europeo como aceptación del rechazo de su partido a la Constitución Europea.

El éxito de David Cameron al frente de su partido le permitiría asumir una posición contraria a lo que se entendía por «los burócratas de Bruselas» y estimuló sus planes de realizar una consulta en el Reino Unido, asumiendo el rechazo irlandés al Tratado de Lisboa en un primer referéndum, si bien Irlanda resolvería la ratificación en un segundo referéndum. Las elecciones británicas de 2010 se presentaban como la posibilidad de que el Partido Conservador retornara al gobierno del Reino Unido después de 13 años en la oposición, oportunidad que asumió David Cameron, quien se convertía en primer ministro (11 de mayo de 2010-13 de julio de 2016) al dimitir Gordon Brown como líder laborista el 10 de mayo de 2010, después de perder las elecciones generales, para facilitar un pacto de gobierno entre su partido y el de los liberal-demócratas, liderado por Nick Clegg, y un día después dimitir de su condición de primer ministro.

David Cameron plantearía una doble estrategia entre la renegociación de Gran Bretaña con la Unión Europea y la realización de un referéndum sobre una posible salida de la Unión Europea. La falta de voluntad europeísta se mezclaría con el interés cortoplacista del *premier* británico, quien finalmente se comprometió a celebrar un referéndum para que se decidiera entre permane-

¹ PÉREZ BUSTAMANTE, R. *Historia Política y Jurídica de la Unión Europea*. Edisofer, 2008; y PÉREZ BUSTAMANTE R. *Un siglo en la historia de la Unión Europea 1914-2014 Cronología*. Tirant Humanidades, 2015.

cer o salir de la Unión. La Unión Europea reaccionó realizando una importante oferta al Reino Unido en el Consejo Europeo de febrero de 2016, tras unas intensas negociaciones, logrando de los dirigentes de la Unión Europea un acuerdo que reforzaba la situación especial del Reino Unido en la UE; una decisión jurídicamente vinculante e irreversible tomada por los 28 jefes de estado y gobierno de los países de la Unión, que pretendía atender todas las preocupaciones del primer ministro Cameron sin poner en entredicho los valores fundamentales de la Unión Europea.

Tras una campaña de desinformaciones² e inexactitudes³, cuando no de mentiras políticas y con una injerencia extranjera, este referéndum se celebraría el 23 de junio de 2016, arrojando un resultado de 51,9% a favor de la salida de la Unión frente a un 48,1% por la permanencia, es decir, 17,4 millones de británicos votaron a favor de abandonar la Unión Europea y 16,5 votaron a favor de permanecer. Entre estos últimos se encontraban los jóvenes, y dentro del país, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, cuyos resultados fueron mayoritariamente a favor⁴.

2. LAS ORIENTACIONES Y LAS DIRECTRICES DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Las orientaciones y directrices aprobadas por las instituciones europeas dejarían bien en claro que las negociaciones deberían desarrollarse en dos fases: la primera fase tendría principalmente los siguientes objetivos: el estatuto y derechos de los ciudadanos, la liquidación de las obligaciones financieras y la resolución de la cuestión de Irlanda. Solamente después de finalizada esta fase⁵ (la Comisión ya ha prometido su completa transparencia al respecto)⁶, se abordará entonces la parte más importante, que es la relativa al tratado comercial entre la Unión Europea

² En ese contexto, la Unión Europea decidió no involucrarse en la campaña que antecede a la campaña del referéndum por considerarlo una cuestión puramente interna y que solo compete a las autoridades nacionales y a los partidos políticos que operan en el Reino Unido. De hecho, ni el presidente de la Comisión Europea, ni el presidente del Parlamento Europeo entonces, Martin Schulz, consideraron adecuado intervenir.

³ Una de las imágenes más famosas de la campaña del referéndum y que se viralizó en pocas horas fue la del antiguo alcalde de Londres, Boris Johnson, frente a un autobús rojo en el que se podía leer de manera clara y simple que el Reino Unido si salía de la Unión, podía dedicar 350 millones de libras semanales al Sistema Nacional de Salud, según él, era momento de recuperar el control y votar por salir de la Unión. (*We send the EU £ 350 million a week let's fund our NHS instead. Vote Leave. Take back control*). Actualmente, Boris Johnson es ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido (Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs)

⁴ MANGAS MARTÍN, A. «La retirada del Reino Unido de la Unión Europea». *Foro, Nueva época*, 2016, 19 (1), pp. 29-63.

⁵ Carta del Defensor del Pueblo al presidente Juncker sobre información de la ciudadanía en las próximas negociaciones donde se trata de llegar a un acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de la UE, 28 de febrero de 2017. <<https://www.ombudsman.europa.eu/cases/correspondence.faces/en/76528/html.bookmark>>.

⁶ Respecto al Compromiso de Transparencia de la Comisión, puede consultarse el enfoque comunitario en las negociaciones <https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/european-commissions-approach-transparency-article-50-negotiations-united-kingdom_en>.

y Gran Bretaña. Las cuestiones referidas a esta primera fase serían el primer objeto de las negociaciones, por lo que parece necesario proceder a su descripción.

2.1. ESTATUTO Y DERECHO DE LOS CIUDADANOS

El número de ciudadanos de la UE 27 que vivían en el Reino Unido a finales de 2016 se estimaba en 3.350.000 personas. La cantidad más grande correspondía a los trabajadores, alcanzando los 2.002.000, frente a los pensionistas, 223.000, y los parados, 102.000. La categoría más relevante estaría en la condición de «otros» unas 656.000 personas, incluyendo presumiblemente a estudiantes.

El número de ciudadanos del Reino Unido que viven en 27 países de la UE es sustancialmente menor, es decir, 1.217.000, de acuerdo con datos de la OCDE de 2016. Los registros de datos del Reino Unido manifiestan que alrededor de 400.000 de sus ciudadanos son pensionistas que viven en los países de la UE 27, por lo tanto, el doble que a la inversa. Alrededor de 800.000 son trabajadores con sus familias dependientes y estudiantes⁷.

El detalle de la composición de los ciudadanos del Reino Unido que viven en la UE 27 por país y por la ocupación no es fácilmente calculable. Tres casos son los principales: Alemania, España e Irlanda. Se podría pensar que la mayoría en Alemania fuesen trabajadores, mientras que en España la mayoría de los británicos podrían ser pensionistas, pero en realidad las cifras no confirman esta visión estereotipada, ya que en Alemania hay 40.000 pensionistas de cada 103.000 residentes registrados nacidos en el Reino Unido (38%), en España hay 100.000 pensionistas entre 309.000 ciudadanos del Reino Unido (32%), y en Irlanda son 103.000 pensionistas de cada 255.000 habitantes (40%).

Con respecto a la composición sectorial del empleo de los trabajadores, la referencia fundamental se sitúa en la agricultura, el comercio minorista, la construcción, la enfermería y la medicina, cuidado del hogar, servicios financieros y otros servicios empresariales diversos. El flujo de nuevos inmigrantes de la UE 27 hacia el Reino Unido en 2014 ascendía a 263.600, mientras que el retorno de UE 27 en migrantes fuera del Reino Unido fue de 89.300.

Gran Bretaña no ha querido nunca asumir la libre circulación de personas, pero accedió a la Unión Europea para conseguir su gran objetivo, que es el de la libre circulación de mercancías, capitales y servicios⁸, o lo que es lo mismo, en palabras de John Major, pertenecer al mayor mercado del mundo. Aquel rechazo a la libre circulación de personas tomaría una mayor carta de naturaleza como consecuencia de la crisis económica y financiera y de las cuestiones de seguridad interior. Los atentados terroristas que ha sufrido Londres siempre han dado alas a la xenofobia de UKIP.

⁷ IMCO Committee *An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27*, 2017, p. 18. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU\(2017\)595374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU(2017)595374_EN.pdf)>.

⁸ MINDUS, P. *European Citizenship after Brexit: Freedom of Movement and Rights of Residence*. Palgrave Studies in European Union Politics, 2017.

La primera idea de la *premier* británica fue la de conseguir la continuidad en el mercado interior eliminando la libre circulación de trabajadores. Pronto comprendería que aquello era un deseo imposible de alcanzar y así lo aclararía Guy Verhofstadt, representante del Parlamento Europeo en la negociación: «No se pueden escoger las cerezas del cesto», *cherry picking*⁹. Entonces Theresa May pronunciaría su famoso discurso de Lancaster House en el que confirmaba que el *Brexit* dejaría al Reino Unido fuera del Mercado Único, y que habría un acuerdo comercial¹⁰.

La Unión Europea impondría sus reglas en esta cuestión, señalando las primeras cuestiones a resolver, es decir, manteniendo las prioridades, que deberían comenzar por un acuerdo sobre la situación de los ciudadanos, y este incluiría las necesarias garantías efectivas, exigibles, no discriminatorias e integrales de estos derechos. Se señalaba, en particular, el derecho de adquirir la residencia permanente tras un periodo ininterrumpido de cinco años de residencia legal y los derechos a él asociados, como los derechos relativos a las pensiones de jubilación, así como los derechos que se encuentren en proceso de obtención.

Se estableció que las garantías fijadas al respecto en el Acuerdo deben ser recíprocas y basarse en el principio de igualdad de trato entre los ciudadanos de la Europa de los 27 y los ciudadanos del Reino Unido¹¹. Esos derechos deben protegerse como derechos adquiridos, directamente exigibles, durante toda la vida de los interesados. Los ciudadanos deberán estar en condiciones de ejercer sus derechos mediante procedimientos administrativos flexibles y sencillos.

⁹ En declaraciones para la BBC Guy Verhofstadt señalaría que no sería justo para los Estados que permanecieran fuera de la Unión el gozar de privilegios o de ventajas más favorables a los Estados miembros que permanecen en la Unión, y que por tanto deben responder a una serie de obligaciones. El Reino Unido no dispondrá de un acceso completo al Mercado Único si no acepta las cuatro libertades. <<http://www.bbc.com/news/av/uk-politics-38810162/guy-verhofstadt-cherry-picking-on-brexit-will-not-work>>.

¹⁰ En el discurso Theresa May defendió que el Gobierno británico tenía un plan para lograr un acuerdo de cara al exterior. Recuerda que el país ha sido percibido en numerosas ocasiones como un Estado miembro incómodo dentro de la Unión Europea, pero señala también que la Unión Europea como tal ha tenido dificultades «para lidiar con la diversidad de sus países miembros y sus intereses. Se inclina por la uniformidad, no la flexibilidad». En un complejo camino que todavía no había comenzado, porque la primera ministra aún no había invocado el artículo 50 del Tratado de la Unión. Subraya que su principal objetivo es otorgar certidumbre y claridad al proceso, porque el Reino Unido desea salir fortalecido, ejerciendo un control único sobre las leyes que se apliquen en su territorio y en perspectiva de reforzar su propia Unión. En ese sentido, manifiesta su prioridad por mantener en las negociaciones con la Unión Europea una zona de viaje común con Irlanda que no conlleve fronteras entre ambos territorios, pero que al mismo tiempo se vuelve completamente imposible de mantener en el momento en que Irlanda del Norte se convierta en un Estado tercero frente a Irlanda que seguirá permaneciendo dentro de la Unión. Asimismo, el discurso hace hincapié en el control de la inmigración, asegura que los derechos de los ciudadanos comunitarios en suelo británico serán respetados y protegerá los derechos de los trabajadores, como también recuerda el deseo del Reino Unido de convertirse en una potencia global con acuerdos de libre comercio no solo con los mercados europeos, sino también con terceros países una vez que asuma plena competencia en este ámbito. Un discurso que concluye haciendo una apelación en favor de un *Brexit* ordenado, y que contemple un acuerdo justo con los socios comunitarios <<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech.es>>.

¹¹ House of Lords. European Union Committee, 10th report. *Brexit: acquired rights*, diciembre de 2016 <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/82/82.pdf>>.

El Acuerdo tendrá consecuencias inmediatas¹² y abarcará los siguientes aspectos: a) Definición de las personas que han de quedar cubiertas, y b) Definición de los derechos que se han de proteger como mínimo: los derechos de residencia y los derechos de libre circulación; los derechos y obligaciones establecidos sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social; los derechos relativos a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión (como el acceso al mercado de trabajo, el derecho a ejercer una actividad, las ventajas sociales y fiscales, la formación, la vivienda y los derechos colectivos, así como los derechos de los miembros de las familias de los trabajadores a ser admitidos a los cursos de formación de educación general, de aprendizaje profesional y de formación profesional en las mismas condiciones que los nacionales del Estado de acogida); y el derecho a iniciar y ejercer una actividad por cuenta propia¹³.

Para que no existieran dudas de que los ciudadanos comunitarios asentados en el Reino Unido siguieran acumulando derechos a pesar del referéndum, el documento cita expresamente a aquellos que están «en proceso de obtener» esos derechos. Como ejemplo, se menciona el de residencia permanente, que Londres otorga a quien haya residido de manera continua en el país durante cinco años. No solo exigirán que se respeten los derechos de residencia, sino que también reclaman garantías en áreas como la educación, la sanidad y el reconocimiento de titulaciones.

Con respecto a la libre circulación de ciudadanos europeos en el Reino Unido, Theresa May sugería, por primera vez el 5 de abril de 2017, que la libre circulación podría extenderse durante un periodo después de que el país abandone la Unión Europea. Se trataría del «periodo de implementación»¹⁴ del acuerdo alcanzado entre el Reino Unido y la Unión Europea, que empezaría a contar en marzo de 2019 y estas declaraciones suponen un cambio de tono que se adapta a la posición negociadora de la Unión Europea.

2.2. LIQUIDACIÓN DE LAS OBLIGACIONES FINANCIERAS

La segunda cuestión planteada en esta primera fase de las negociaciones es la referida a la liquidación de las obligaciones financieras, o sea, la liquidación económica de una relación que ha durado 44 años y que ya se manifiesta muy compleja, planteándose una dura batalla sobre las cifras que se manejan. Sin esta liquidación no habrá acuerdo¹⁵.

¹² GORDON, R. y MOFFATT, A. *Brexit: The immediate legal consequences*, Report of the Constitution Society & UK Constitutional Law Association, 2016.

¹³ Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea, Bruselas, mayo de 2017 <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/es/pdf>>.

¹⁴ La fase transitoria se produce una vez acordado los términos de la relación futura entre el Reino Unido y la Unión Europea. Entonces, comienza un periodo en el cual los ciudadanos, las empresas y los gobiernos adaptan sus vidas y sistemas de organización, teniendo en cuenta la naturaleza del acuerdo.

¹⁵ European Commission. *Position paper transmitted to the UK: essential principles on the financial settlement*, 12 de junio de 2017.

En las directrices de negociación se plantea que sea una liquidación financiera única, que incluya los aspectos resultantes del Marco Financiero Plurianual, o sea, con el presupuesto de la Unión, y también los relacionados con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Central Europeo (BCE). La liquidación debe garantizar que tanto la Unión Europea como el Reino Unido respetan las obligaciones derivadas de la totalidad del periodo de pertenencia del Reino Unido a la Unión. Además, el Reino Unido debe sufragar en su totalidad los costes específicos derivados del proceso de retirada, como los de reubicación de las agencias u otros organismos de la Unión.

El Acuerdo debe, por lo tanto, contener:

- a) Un cálculo de todas las obligaciones que el Reino Unido tiene que satisfacer para saldar sus obligaciones financieras con el presupuesto de la Unión y con todos los organismos e instituciones establecidos por los tratados.
- b) Un calendario de los pagos que debe efectuar el Reino Unido y sus correspondientes modalidades prácticas.
- c) Disposiciones transitorias para garantizar el control por parte de la Comisión, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas y la OLAF, y la competencia para resolver del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en lo que respecta a pagos/órdenes de cobro extendidos en el pasado a beneficiarios del Reino Unido, y a los posibles pagos efectuados a beneficiarios del Reino Unido después de la fecha de retirada, con el fin de satisfacer todos los compromisos legales (incluidos los posibles préstamos) autorizados por la entidad responsable antes de la fecha de retirada.
- d) Posibles disposiciones relativas a los compromisos legales existentes o futuros contraídos con beneficiarios del Reino Unido después de la fecha de retirada (referentes, por ejemplo, a las autoridades responsables de gestionar los pagos a beneficiarios del Reino Unido).
- e) Normas específicas que regulen la cuestión de los pasivos contingentes asumidos por el presupuesto de la Unión o por instituciones, organismos o fondos específicos (como, por ejemplo, los relativos a la financiación facilitada por el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Europeo de Inversiones)¹⁶.

Para conocer el montante final es necesario calcular, con fecha exacta del día en el que el Estado británico abandone la Unión, la cantidad total de las responsabilidades financieras de todos los Estados miembros con respecto a la Unión Europea. A esa cuantía, se procederá a restar el valor de los bienes y activos que tiene la Unión Europea. Con esa cantidad neta, se decide el por-

¹⁶ Directrices de negociación de un acuerdo con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el que se establecen las modalidades de su retirada de la Unión Europea, Bruselas, mayo de 2017 <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-21016-2017-ADD-1-REV-2/es/pdf>>.

centaje del que es responsable el Reino Unido. Contando con estimaciones de la Comisión Europea, la aportación que efectúa el Reino Unido a los presupuestos anuales de la Unión Europea, puede oscilar en torno al 12% y en el marco financiero plurianual sería del 15%.

Diversos *think tanks* llegaron a la conclusión que la cifra que debe satisfacer el Reino Unido por abandonar la Unión Europea podría ascender a 60.000 millones de euros¹⁷. Los estudios han calculado que a finales de 2018, cuando el Reino Unido esté próximo a efectuar su salida, el Gobierno británico tendrá una responsabilidad financiera con la Unión, o como se conoce en el ámbito financiero *reste a liquider*, de aproximadamente 250.000 millones de euros¹⁸.

A esta responsabilidad de la obligación financiera debemos añadirle los diversos y múltiples proyectos que en infraestructuras se vienen ejecutando en los países más pobres de la Unión, y que en opinión de la Comisión Europea, el Reino Unido, al formar parte de la Unión Europea, se había comprometido a financiar en régimen de cofinanciación, fondos de cohesión y diversas ayudas regionales. Igualmente, en el ámbito de las pensiones a los funcionarios que han trabajado para la Unión Europea, hay un compromiso de pago de 60.000 millones de euros por parte de todos los Estados miembros, de los cuales el Reino Unido tiene responsabilidad sobre un porcentaje a determinar¹⁹.

Este sería el montante total de las obligaciones, del que habría que restar el porcentaje sobre los activos de la Unión Europea que el Reino Unido ha pagado. En 2015 estos activos estaban calculados en 150.000 millones de euros, que proceden de compensación en el pago de las responsabilidades, edificios, satélites, obras de arte, y hasta parte del valor que tienen 42.000 botellas de vino que las instituciones europeas guardan en sus bodegas, y otras cuestiones.

Sin embargo, la postura del Gobierno de Gran Bretaña sobre esta cuestión inicialmente difería absolutamente de la europea²⁰. Varios informes publicados señalaban la dificultad que plantean las aspiraciones de pago sobre las pensiones o ejecuciones de presupuestos comunitarios y asumen que la Unión Europea es la que debe devolver dinero al Reino Unido y no al revés²¹. Desde la Unión Europea se fueron reforzando las iniciales posiciones aumentando el montante final que el Reino Unido debía pagar, que en un principio se calculaba en 60.000. Según el *Financial Times*, se estima que la cifra es de unos 100.000, con el principal objetivo de cumplir el Reino Unido con los adicionales aportes para el sector agrícola tras el *Brexit*, así como pagos para cubrir gastos administrativos comunitarios en 2019 y 2020²².

¹⁷ BARKER, A. *The €60 billion Brexit bill: How to disentangle Britain from the EU budget*. Centre for European Reform, February

¹⁸ «El Brexit en cifras: La factura que podría aceptar la UE». *Expansión*, 17 de junio de 2017 <<https://economistas.es/wp-content/uploads/2017/06/17o1brex.pdf>>.

¹⁹ BARKER, A. «Brussels hoists gross Brexit "bill" to €100bn». *Financial Times*, 3 de mayo de 2017.

²⁰ House of Lords, European Union Committee. *Brexit and the EU budget*, HL Paper 125, 2017,

²¹ JAMES, S. «Brexit: Will the UK have to pay to leave the EU?». *Clifford Chance*, 21 de febrero de 2017.

²² BARKER, A. «Brussels hoists gross Brexit "bill" to €100bn». *Financial Times*, 3 de mayo de 2017.

El jefe negociador británico y ministro para la salida de la Unión Europea, David Davis, manifestaría que el Reino Unido «cumplirá con sus obligaciones internacionales, incluidos los pasivos y activos, pero se hará conforme a la ley, no solo a lo que quiera la Unión Europea», y acusa a la Unión Europea de «estar jugando áspero y duro», porque el Reino Unido lo único que ambiciona es mantener buenas relaciones con la Unión y obtener en ese contexto el mejor acuerdo comercial posible que robustezca su economía²³.

En este cuadro²⁴ aparecen los activos y los pasivos con los que cuenta el Reino Unido en la Unión Europea, estando desagregados los pasivos en términos como pensiones, beneficios para los empleados, obligaciones de pago comprometidas, en programas en curso, etc.

La tensión aumentó inicialmente porque Londres se venía negando a negociar este asunto y resolverlo por anticipado hasta que no se conocieran los términos del futuro acuerdo comercial, y por parte de Bruselas se venía abultando la cuenta, pretendiendo que el Reino Unido se haga cargo de todos los pagos que le corresponden, como compromisos adquiridos hasta 2020 en que caducan los actuales presupuestos. Este tema es tan sensible que la *premier* británica llegaría a decir que «es mejor ningún acuerdo que un mal acuerdo»²⁵.

Un análisis del *Financial Times* manifestaría que Gran Bretaña se enfrentaba a un proyecto de ley de divorcio de la Unión Europea por hasta 20.000 millones de euros, cuestión que constituía uno de los mayores obstáculos políticos para un acuerdo de *Brexit*. Según las cuentas de la Unión Europea, se deberán liquidar más de 300.000 millones de pasivos de pagos compartidos en este proceso de *Brexit*. Es un legado de obligaciones financieras conjuntas que se remonta a décadas atrás, desde promesas de pensiones y contratos plurianuales a compromisos para financiar proyectos de infraestructura, que Bruselas insistirá en que el Reino Unido debe cumplir.

2.3. LA CUESTIÓN DE IRLANDA

La tercera de las cuestiones que debían resolverse en la primera fase de las negociaciones es la referida a la incidencia que la salida tendría en Irlanda del Norte, y esencialmente lo referido a la frontera entre Irlanda e Irlanda del Norte.

Brexitis a hostile action, fueron las palabras del presidente del Sinn Féin, Gerry Adams, pronunciadas el 21 de enero de 2017 en una conferencia en Dublín, en la Mansion House, edificio histórico que en su día fue la residencia del alcalde de la ciudad y en el que el 21 de enero

²³ Department for Exiting the European Union. *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, Libro Blanco 7 de febrero de 2017.

²⁴ BARKER, A. «UK faces Brexit divorce bill of up to €20bn». *Financial Times*, 12 de octubre de 2016.

²⁵ GEIER, J. «Theresa May is right on Brexit: no deal is better than a bad deal – for the EU». *The Guardian*, 18 de octubre de 2017.

de 1919 se declaró la República de Irlanda y se afirmó la libertad y la independencia del pueblo irlandés del dominio británico²⁶.

El principal problema planteado es el de que la salida de la Unión Europea supone el establecimiento de una frontera que dividirá la isla de Irlanda, una frontera económica de 400 kilómetros de Derry a Dundalk, una frontera dura que se quiere evitar a toda costa en las negociaciones del acuerdo de salida, pues pone en peligro la continuidad del Acuerdo del Viernes Santo²⁷.

Aquel histórico acuerdo, que puso fin a 30 años de conflicto armado, firmado el 10 de abril de 1998 y cerrando un marco de convivencia por el que estatus constitucional de Irlanda del Norte reconoce el derecho de los habitantes de Irlanda del Norte de identificarse y ser aceptados como británicos o irlandeses, o ambas cosas a su elección; y, asimismo, la confirmación del derecho de mantener ambas nacionalidades, aceptado por ambos gobiernos, sea cual sea el estatus futuro de la región²⁸.

Las consecuencias que para Irlanda del Norte supone la salida de la Unión Europea es que la convierten en un territorio ajeno al cumplimiento de los tratados vigentes de la Unión y consecuentemente sus ciudadanos dejarán de ser ciudadanos de la Unión Europea, puesto que Gran Bretaña en dos años se convertiría en un Estado tercero plenamente soberano. El estatus de Irlanda del Norte efectivamente cambiará, y una vez que esto suceda los ciudadanos irlandeses podrán optar, según hemos dicho, entre continuar siendo británicos o irlandeses. Como Irlanda permanecerá dentro de la Unión Europea, si los ciudadanos de Irlanda del Norte quisieran ser irlandeses, tendrán asegurada la ciudadanía de la Unión y, por tanto, gozarán de los derechos que contemplan los tratados vigentes de la Unión Europea²⁹.

Esta situación es complicada para el Reino Unido porque, políticamente, genera una clara diferenciación respecto al resto de ciudadanos del Reino Unido, puesto que tanto galeses, como escoceses e ingleses no gozarán de este especial estatus de poder elegir una nacionalidad u otra. De otra parte, las fronteras entre Irlanda del Norte y la República de Irlanda se deberían volver a restablecer, ya que Irlanda del Norte se convertiría en un Estado tercero y como tal la Unión Europea mantiene fronteras físicas con terceros Estados, que no formen parte del acuerdo Schengen o del Espacio Económico Europeo. La frontera será la única frontera terrestre del Reino Unido con la Unión Europea, y en teoría tendrían que imponerse controles migratorios y de aduana.

²⁶ MAHER, D. «British government reject Gerry Adams' claims Brexit would "destroy" Good Friday Agreement». *Irish Mirror*, 22 de enero de 2017.

²⁷ Existe un completo trabajo sobre la cuestión del Acuerdo de Belfast, en los *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, R. CAIRA en 2007. <<http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho45.pdf>>. El acuerdo se puede consultar en la web: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/136652/agreement.pdf>.

²⁸ House of Lords, European Union Committee, *Brexit: UK-Irish relations*, HL Paper 76, 2016.

²⁹ TONGE, J. *The Impact and Consequences of Brexit for Northern Ireland*, Policy Department C; Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, marzo de 2017.

La Comisión Europea ya ha apuntado una posible solución en este asunto: se podría conceder un estatus especial a Irlanda del Norte en la Unión Europea una vez que el Reino Unido se marche. La solución óptima sería que Londres continuase en el mercado interior y en la unión aduanera, de forma que no hiciese falta una *hard border*, y no habría que introducir controles aduaneros sistemáticos entre Irlanda e Irlanda del Norte; pero esta posibilidad no parece que vaya a ser del agrado de Gran Bretaña. En cualquier caso, evitar una frontera dura obligaría al Gobierno de Belfast a seguir legislando en línea con las reglas del mercado interior y la unión aduanera, mientras que el resto del Reino Unido no tendría que seguir dicha regulación y tendría que establecer controles internos de mercancías entre Irlanda del Norte, Inglaterra, Gales y Escocia.

El presidente de los liberales y demócratas, Guy Verhofstadt, en el Parlamento irlandés en su visita el 21 de septiembre de este año al Comité de la Unión Europea: «La Unión no va a menoscabar el Acuerdo de Viernes Santo y la convivencia entre los irlandeses»³⁰.

Implementar una frontera dañaría a ambas partes, y ya fue advertido por Michel Barnier³¹, porque existirían aduanas diferentes y normas reguladoras diversas que complicarían la libre circulación de mercancías. Las opciones que hay sobre la mesa son que si el Reino Unido paga, y si la Unión Europea lo permite, entonces, la normas técnicas que se creen entre los Estados miembros sean de aplicación a los productos fabricados en las islas. Otra posibilidad es dotar de un estatus especial para que Irlanda del Norte permanezca en la unión aduanera, con una reglamentación de comercio común, exención de aranceles y reglas de origen comunitarias. Esta situación les llevaría a romper con su propio mercado británico porque se deberían establecer controles entre las islas.

3. LAS RONDAS DE NEGOCIACIONES

Anunciada por el Reino Unido su voluntad de abandonar la Unión Europea, todavía hubo de esperarse a las elecciones generales del 8 de junio de 2017 para poner en marcha las negociaciones. El 19 de junio se haría público por la Unión el protocolo y la estructura que adoptarían las negociaciones, que consistirían en rondas plenarias y en encuentros efectuados en pequeños grupos junto a las rondas plenarias de negociación, a las cuales deberían acudir los principales coordinadores de los pequeños grupos junto al presidente³².

Se señalaron como preferentes los tres grupos referidos: derechos de los ciudadanos, obligaciones financieras y otros asuntos de la separación, en especial, el diálogo entre Irlanda e Irlanda

³⁰ El discurso completo en: <<http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20170921RES84415/20170921RES84415.pdf>>.

³¹ Discurso de Michel Barnier a las Casas Comunes de Oireachtas, Dublín, 11 de mayo de 2017. <http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-1276_en.htm>.

³² Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations, 19 de junio de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/eu-uk-art-50-terms-reference_agreed_amends_en.pdf>.

del Norte. Se decidió asimismo que en el Consejo Europeo de diciembre de 2017 se reevaluarían el estado de los debates para determinar si se había logrado un «progreso suficiente» en cada uno de los tres asuntos mencionados.

Se ha celebrado una ronda cada mes, por lo tanto, llevamos seis entre junio y noviembre. Haré una muy breve referencia a ellas: la primera ronda de negociaciones se realizó el lunes 19 de junio de 2017, siendo sus principales protagonistas Michel Barnier, jefe negociador por parte de la Comisión Europea, y David Davis, secretario de estado para la salida del Reino Unido de la Unión Europea, acompañados de los grupos de trabajo³³. En esta primera ronda no se hicieron apenas concesiones en ninguna de las tres grandes cuestiones. Es importante recordar que esta situación hizo caer a la libra esterlina.

Barnier insistió en que la Tribunal de Justicia de la Unión Europea debería garantizar los derechos de los ciudadanos tras la salida británica del bloque. «Cualquier referencia a los derechos europeos implica su supervisión por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea». El Reino Unido, sin embargo, dice que sus ciudadanos votaron el año pasado en un referendo para poner fin a la soberanía compartida de la Unión Europea y que, por lo tanto, sus jueces deberían tener jurisdicción.

La segunda ronda de negociaciones tendría lugar entre el lunes 17 de julio y el jueves 20 de julio³⁴. La reunión entre el jefe negociador de la Unión Europea para el *Brexit*, Michel Barnier, y el ministro británico para el *Brexit*, David Davies, apenas duró una hora puesto que el ministro británico regresó a Londres. En Bruselas permanecieron más de 90 técnicos del lado británico y otros tantos del lado europeo para profundizar en las tres antedichas áreas. Se negoció, entre otros asuntos, la cantidad a devolver a la Unión Europea como penalización por compromisos adquiridos. La cifra varía. Ya se sugirió entonces una cantidad cercana a los 100.000 millones de euros. Evidentemente esto se rechazó por Gran Bretaña. El ministro británico de Exteriores, Boris Johnson, afirmaría que el Gobierno no tiene un plan B si fallan las negociaciones.

En materia de derechos de los ciudadanos comunitarios en el Reino Unido, la propuesta británica no contemplaba grandes cambios, salvo la imposibilidad del voto en elecciones locales y la negativa al amparo del tribunal europeo de justicia.

La tercera ronda de negociaciones tendría lugar a finales del mes de agosto, el 28 lunes³⁵, dirigidas por el secretario de estado del Gobierno británico para la salida de la Unión Europea David Davis y el representante europeo Michel Barnier. Los grupos de negociación tendrían sesiones para abordar las principales cuestiones.

³³ Agenda de la reunión conjunta entre la Unión Europea y el Reino Unido, 19 de junio de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/art50-agenda-20170619_en.pdf>.

³⁴ Agenda de la segunda reunión conjunta entre la Unión Europea y el Reino Unido, 20 de julio de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_2nd_round_for_press.pdf>.

³⁵ Agenda de la tercera reunión conjunta entre la Unión Europea y el Reino Unido, 28 de agosto de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_3rd_round_0.pdf>.

En lo que respecta a los derechos de los ciudadanos, los negociadores de la Unión Europea y el Reino Unido seguirían analizando y comparando sus respectivas posiciones, en particular sobre cuestiones no tratadas en las rondas anteriores, como las cualificaciones profesionales y los derechos económicos. En cuanto a la liquidación financiera, las dos partes proseguirían las conversaciones iniciadas en las rondas anteriores, en particular comparando sus respectivos análisis jurídicos acerca de las obligaciones del Reino Unido para con la Unión Europea. Se examinó también la cuestión de Irlanda y la gobernanza global del acuerdo de retirada y otras cuestiones como Euratom, mercancías comercializadas, procedimientos de la Unión en curso y cooperación judicial en materia civil y penal.

El 22 de septiembre de 2017 la primera ministra Theresa May daba una conferencia en Florencia³⁶ y emplearía un tono conciliador, consciente, según señalaron los medios británicos, de que probablemente estaba pronunciando «el discurso de su vida» en un asunto que decidiría la suerte de su carrera política. En dicha ocasión señaló que el Reino Unido dejará oficialmente la Unión Europea, en marzo del 2019, como está previsto, «pero no nos vamos de Europa», y que «el éxito de la UE es algo profundamente de nuestro interés nacional». «No vamos a dar la espalda a la UE», recalcó. Por eso uno de los objetivos, aparte de proseguir la intensa relación comercial y humana, es sellar un pacto de seguridad que permita continuar la estrecha cooperación policial y de los servicios de inteligencia para afrontar retos como el del terrorismo.

Sobre las dos grandes cuestiones que se estaban debatiendo la primera ministra quiso dar garantías totales a los ciudadanos de la Unión Europea residentes en el Reino Unido de que podrán quedarse y seguir disfrutando de los mismos derechos. Aludió expresamente a los 600.000 italianos que viven en suelo británico y al resto de europeos. «Queremos que os quedéis, os valoramos y os damos las gracias por vuestra contribución a nuestra vida nacional». Con respecto a las obligaciones financieras no quiso dar ninguna cifra sobre cuál va a ser la cantidad de dinero que el Reino Unido pagará para contribuir a los presupuestos comunitarios en cuanto se consume el divorcio o sobre si estaría dispuesto a aceptar pagos futuros para lograr vínculos estrechos, como los que tiene.

Con la impresión de este discurso el 25 de septiembre de 2017 comenzaría la cuarta ronda de negociaciones³⁷. En cuanto a los derechos de los ciudadanos, se llegó a un acuerdo para dar efecto directo al acuerdo de retirada, pero persistían varias divergencias sobre otros asuntos importantes. En el acuerdo financiero, se llevaron a cabo conversaciones útiles sobre algunos aspectos técnicos. Sin embargo, el Reino Unido explicó que todavía no estaba en condiciones de identificar sus compromisos asumidos durante su membresía. Hubo también un debate constructivo sobre Irlanda y se avanzó en algunas áreas. Ambas partes acordaron que Irlanda se encuentra en una situación única que requiere soluciones únicas, imaginativas y flexibles.

³⁶ Discurso de la primera ministra en Florencia «A new era of cooperation and partnership between the UK and the EU» <<https://www.gov.uk/government/speeches/pms-florence-speech-a-new-era-of-cooperation-and-partnership-between-the-uk-and-the-eu>>.

³⁷ Agenda de la cuarta reunión conjunta entre la Unión Europea y el Reino Unido, 25 de septiembre de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_4th_round_0.pdf>.

Mientras tenía lugar en Bruselas la cuarta ronda de negociaciones, el 26 de septiembre el presidente Donald Tusk se reuniría en Londres con la primera ministra Theresa May, y manifestaría un prudente optimismo por el tono constructivo y más realista del discurso que la primera ministra había pronunciado en Florencia. La quinta ronda de negociaciones sobre el *Brexit* comenzaría el 9 de octubre de 2017 en Bruselas, concluyendo el día 12³⁸. Una vez más, el negociador principal de la Unión Europea observó que, si bien la ronda se había desarrollado en una atmósfera constructiva, no se habían realizado progresos significativos. En relación con los derechos de los ciudadanos, la Unión Europea y el Reino Unido comparten objetivos comunes: que el acuerdo de retirada tenga efectos directos, lo que es esencial para garantizar efectivamente los derechos de todos los ciudadanos, que la interpretación de estos derechos sea plenamente coherente en la Unión Europea y el Reino Unido.

La Unión Europea todavía debería examinar la propuesta británica de un nuevo procedimiento administrativo simplificado por el que los ciudadanos de la Unión Europea establecidos en el Reino Unido hagan valer sus derechos. La Unión Europea insistió en que este procedimiento fuese lo más ágil y sencillo posible. En lo referente a Irlanda se avanzó de cara a la continuación de la Zona de Viaje Común –era necesario un mejor entendimiento para encontrar soluciones a los retos que plantea la cooperación norte-sur–, se logró un acuerdo sobre los seis principios propuestos por la Unión Europea a fin de proteger el Acuerdo del Viernes Santo en todos sus aspectos. Respecto al acuerdo financiero, tras confirmar que cumpliría los compromisos suscritos durante su periodo de adhesión, el Reino Unido confirmó que no estaba esta semana en condiciones de aclarar cuáles eran estos compromisos.

Así pues, se mantuvieron debates de carácter técnico sin lograr ningún progreso en las negociaciones; Michel Barnier indicó una creciente preocupación por el bloqueo sobre la cuestión. En estas circunstancias, Michel Barnier concluyó que no estaba en condiciones de recomendar al Consejo Europeo de la semana próxima que entable negociaciones sobre la futura relación. Pero dada la nueva voluntad de alcanzar un acuerdo manifestada en el discurso de Florencia de septiembre de 2017 por la primera ministra británica, el Consejo Europeo ha resuelto comenzar a estudiar las directrices para la segunda fase del *Brexit*, que podrían ser aprobadas en el próximo Consejo Europeo de diciembre de 2017.

Por su parte, los jefes de estado y de gobierno reunidos en el Consejo Europeo el 19 y 20 de octubre de 2017³⁹ tomarían el pulso de la situación a la luz de las cinco primeras rondas de negociaciones, congratulándose de los avances logrados por lo que respecta a los derechos de los ciudadanos, y pediría al negociador que se base en la convergencia alcanzada para ofrecer la seguridad y garantías jurídicas necesarias a todos los ciudadanos afectados y a sus familias, que podrán ejercer directamente sus derechos derivados del Derecho europeo y protegidos por el acuerdo de retirada. Se reconocería, asimismo, los avances realizados en relación con Irlanda, pidiendo al negociador

³⁸ Agenda de la quinta reunión conjunta entre la Unión Europea y el Reino Unido, 9 de octubre de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_5th_round.pdf>.

³⁹ La conclusiones analizadas por el Consejo Europeo en octubre de 2017 sobre el avance de las negociaciones pueden ser consultadas en: <<http://www.consilium.europa.eu/media/23496/20-euco-conclusions-art50-es.pdf>>.

que siguiera perfilando la situación con más detalle, en particular en lo que se refiere a evitar una frontera rígida, y tomaría nota de que, aunque el Reino Unido ha afirmado que satisfará las obligaciones financieras que contrajo durante su pertenencia a la Unión, esta afirmación todavía no se ha plasmado en un compromiso firme y concreto del Reino Unido de saldar todas estas obligaciones.

La sexta ronda de negociaciones se ha producido en los días 9 y 10 de noviembre de 2017, en una duración menor a la del resto de las anteriores⁴⁰. En la rueda de prensa final, después de una jornada de trabajos técnicos y una sesión de los coordinadores, los dos jefes de las respectivas delegaciones de negociación mantuvieron una reunión y celebraron una rueda de prensa conjunta.

Los términos utilizados evidenciaban la tensión que se mantiene en estos momentos. Según las declaraciones de Barnier, «estamos haciendo algunos progresos. El Reino Unido quiere procedimientos administrativos para que los ciudadanos puedan tener estatus de residentes. La UE quiere garantías de que será simple, de bajo coste y funcionará. Queremos confianza de que si alguien es rechazado podrá apelar. El Reino Unido ha dado aclaraciones útiles que son una buena base para futuras discusiones. Pero hay puntos importantes pendientes: la reunificación familiar, derecho de exportar beneficios sociales y el papel de la Corte Europea de Justicia para garantizar la aplicación consistente de la normativa europea».

El último punto sobre el que existe un desencuentro es la cuestión de Irlanda del Norte. La Comisión ha ofrecido la posibilidad de que Irlanda del Norte siga dentro de la Unión Aduanera después de la consumación del divorcio, pero estableciéndose controles en el mercado único británico. David Davis ha respondido de forma tajante «No nos hagamos ilusiones. Respetamos el deseo de la UE de mantener el orden legal, pero no puede ser a costa de la integridad constitucional de Reino Unido. No se puede crear una nueva frontera dentro de Reino Unido».

Gran Bretaña ha venido esperando a salvar el escollo del Parlamento británico para ofrecer suficientes aportaciones en estos tres grandes escenarios. Quizá el más resuelto de los tres es el referente al estatuto y derecho de los ciudadanos que se solventará según las exigencias de la Unión Europea. Seguramente también el Gobierno británico, sin ofrecer la cifra, aceptará las más significativas líneas de pagos con respecto a las obligaciones pendientes. No parece tan seguro que la cuestión de Irlanda y, singularmente, el tema de la frontera se haya resuelto, pero seguro que Gran Bretaña seguirá comprometiéndose a la aplicación del Acuerdo de Viernes Santo. De este modo se salvaría el trámite suficiente que permitiría plantearse el nuevo marco de negociaciones que supone el posible Acuerdo sobre la relación comercial futura, sin que todo ello suponga una posición optimista sobre el final de este proceso, porque por encima de la voluntad de los ejecutivos habrá dos escollos difícilmente salvables en ambos parlamentos, lo que supondría una salida de la Unión sin acuerdo.

La declaración conjunta a la que se ha llegado en la madrugada del 8 de diciembre de 2017, y que se ha cerrado con la firma del presidente de la Comisión Europea y de la primera ministra

⁴⁰ Agenda de la sexta reunión conjunta entre la Unión Europea y el Reino Unido, 9 de noviembre de 2017 <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/agenda_6th_round.pdf>.

del Reino Unido, cristaliza la delicada situación en la que se encuentran las negociaciones. Desde que se celebre la última rueda de prensa conjunta entre Michel Barnier y David Davis, quedó clara la necesidad de proceder a un diálogo más amplio sobre los tres aspectos fundamentales que la Unión Europea considera prioritarios de cerrar, antes de facilitar un acuerdo sobre la futura relación comercial. La propia primera ministra del Reino Unido, Theresa May, ha tenido que participar personalmente en las negociaciones y efectuar las concesiones necesarias para evitar la pérdida de liderazgo en la que se encontraba sumida durante las primeras semanas de diciembre.

Ambas partes han considerado, en primer lugar, que es fundamental proteger los derechos de los ciudadanos de la Unión, tanto los comunitarios como los del Reino Unido en la Unión, ya que estos últimos dejarán de ostentar la ciudadanía de la Unión una vez que el Reino Unido se convierta en un tercer Estado. El acuerdo se cierra con unos compromisos sólidos en materia de seguridad social, manteniendo la vigencia del carnet sanitario europeo. De la misma manera que en materia de pensiones, el Reino Unido también se compromete a facilitar los pagos de aquellos ciudadanos comunitarios que hayan trabajado en Gran Bretaña, además se contempla la jurisdicción del tribunal de Justicia de la Unión Europea más allá de la fecha de retirada, siempre y cuando los procesos se inicien hasta el mismo día en el que el Reino Unido permanezca dentro de la Unión. La supremacía del Derecho comunitario queda asegurada mediante el compromiso de la primera ministra de subordinar su ordenamiento a las sentencias que emanen del Tribunal en Luxemburgo.

Es notorio, por otra parte, el reconocimiento de la regulación a nivel de reunificación familiar y la normativa en materia de trabajadores fronterizos. En ese sentido, para dar efecto al cumplimiento de estos compromisos, el Gobierno del Reino Unido se compromete a promulgar una ley que tendrá por nombre el acuerdo de retirada y ley de implementación, que específicamente trasponga los términos negociados y suscritos por las partes, ya que en términos jurídicos supondrá una referencia expresa a las condiciones pautadas y una definitiva incorporación de los derechos de los ciudadanos al corpus de legislación británico.

En segundo lugar, han subrayado la singularidad del contexto que vive Irlanda del Norte, donde los términos del Acuerdo de Viernes Santo, o Acuerdo de Belfast, deben ser respetados en su integridad, y las partes asumen que no puede volverse a ubicar una frontera física que divida a las dos comunidades. Los irlandeses del Norte seguirán manteniendo su capacidad plena para decidir en el nacimiento si quieren ostentar la nacionalidad británica o la irlandesa, y en caso de que quieran mantener ambas seguirán siendo ciudadanos de la Unión, por ostentar la nacionalidad irlandesa que es, a todos los efectos, un Estado miembro. Mediante esta concesión se permite que la isla de Irlanda mantenga un territorio sin fronteras; es, por así decirlo, un país unido pero el Reino Unido mantendrá la soberanía sobre Irlanda del Norte, aunque dicho territorio queda alineado a la normativa del mercado común y por tanto sujeto a los estándares técnicos y normativos que se dicten desde Bruselas por las instituciones comunitarias.

El último detalle del acuerdo se centra sobre la rúbrica de los compromisos financieros que el Reino Unido asume para con la Unión Europea y se compromete a honrarlos y respetarlos hasta el 2020, pero también facilitará las cantidades dinerarias necesarias en aquellos acuerdos suscritos fuera del marco de la Unión. Así como los montantes que se precisen en el Banco Europeo de In-

versiones, en el Banco Central Europeo, en el fondo que facilita la ayuda a los refugiados a Turquía, los fondos europeos al desarrollo y en las contingencias que vayan surgiendo y sobre las cuales también responderá económicamente. Todos los pagos se efectuarán en euros y serán de obligado cumplimiento en virtud del acuerdo suscrito. El montante que deberá pagar Londres a Bruselas cuando abandone el club el 29 de marzo del 2019 –de forma gradual y no en un solo pago– será entre los 45.000 y los 55.000 millones de euros, en función de la metodología que se utilice para hacer el cálculo. Sin duda, una gran victoria de la Unión porque evita las imprecisas declaraciones de honorabilidad en el cumplimiento de los compromisos británicos y cristaliza en un acuerdo todos los puntos más sensibles de la primera fase de la negociación, cumpliéndose firmemente las expectativas puestas desde un principio en las orientaciones generales comunitarias y despejando el camino para el inicio de las negociaciones de la segunda fase del acuerdo, que deberá recibir apoyo unánime de todos los jefes de estado y de gobierno en el próximo Consejo Europeo de diciembre de 2017.

En palabras del presidente del Consejo Europeo, «todos sabemos que cualquier ruptura es difícil, pero mucho más difícil es romper y construir una nueva relación. Desde el referéndum del *Brexit* ha pasado año y medio. Se ha dedicado muchísimo tiempo a la parte más fácil de la tarea, y ahora, para negociar un acuerdo de transición y el marco de nuestra relación futura, tenemos *de facto* menos de un año»⁴¹.

4. LAS CONSECUENCIAS SOBRE EL MERCADO INTERIOR

4.1. UN ACUERDO SOBRE EL MERCADO INTERIOR

El problema más candente, que es el que verdaderamente ocupa e interesa a Gran Bretaña con el *Brexit*, no es solo el referido a la división que ha originado dentro del propio país⁴², sino es el que corresponde a su posición con respecto al Mercado Común del que formaba parte y del que quedará excluido tras la conclusión de un periodo de transición que podría durar dos años, y se trata, por tanto, como una de las consecuencias más directas⁴³. No obstante, el Reino Unido mantendrá posibilidades de acceso tras un nuevo acuerdo comercial sobre el que parece que la Unión no efectuará grandes concesiones⁴⁴.

Permanecer con dicho acceso abierto al Mercado Común solo es posible en la medida en que la adhesión se mantiene y el Estado miembro no decide retirar su membresía. El Consejo Eu-

⁴¹ Pueden consultarse sus declaraciones en: <<http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/12/08/statement-by-president-donald-tusk-on-second-phase-brexit/>>.

⁴² IDÍGORAS, M. A. «El Brexit: Una decisión que divide a un país y a un continente». *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, 2017, n.º 12, pp. 19-32.

⁴³ GARCÍA-CASTRILLÓN FERNÁNDEZ, P. *El Brexit: causas, consecuencias y alternativas futuras*, 2017.

⁴⁴ STAHL, G. «Las negociaciones del Brexit: por qué la Unión Europea no puede permitirse hacer concesiones». *Temas para el debate*, 2017, n.º 270, pp. 45-47.

ropeo lo manifestó claramente en sus Orientaciones al subrayar que «preservar la integridad del mercado único excluye la opción de una participación por sectores. Un Estado no perteneciente a la Unión, que no cumple las mismas obligaciones que un Estado miembro, no puede tener los mismos derechos ni disfrutar de los mismos beneficios que un Estado miembro»⁴⁵.

Las cuatro libertades del mercado único son indivisibles y no se puede «escoger a conveniencia». Queda, por ello, pendiente la pretensión de Gran Bretaña de lograr un acuerdo de libre comercio ambicioso con la Unión Europea, y ante ello, el Consejo Europeo está dispuesto a iniciar los trabajos conducentes a un acuerdo de comercio, que habría de concluirse y celebrarse una vez que el Reino Unido haya dejado de ser un Estado miembro⁴⁶.

Este hipotético futuro acuerdo de libre comercio sería, según las Orientaciones, «equilibrado, ambicioso y de amplio espectro, pero no podrá equivaler a la participación en el Mercado Único o en partes del mismo, ya que esto menoscabaría su integridad y correcto funcionamiento» y «ha de garantizar la igualdad de condiciones especialmente respecto de la competencia y las ayudas públicas, y debe comprender, a este respecto, salvaguardias contra ventajas competitivas desleales obtenidas a través de medidas y prácticas tributarias, sociales, medioambientales y reglamentarias, entre otras».

En las directrices de negociación se manifiesta que cualquier acuerdo debe respetar las disposiciones relativas a productos introducidos en el mercado interior; se debe someter a los procedimientos en curso con arreglo al Derecho de la Unión.

4.2. BREXIT Y LA LIBRE CIRCULACIÓN DE MERCANCÍAS

El *Brexit* afectará negativamente y aumentará el grado de incertidumbre sobre el comercio internacional entre el Reino Unido y Europa⁴⁷. Evidentemente, se abre una ventana de oportunidad para la Unión Europea⁴⁸, pero a día de hoy, más del 50% de las exportaciones que efectúa Gran Bretaña se realizan con los Estados europeos pertenecientes al Mercado Único, y en el momento en el cual el Reino Unido abandone la Unión, sus mercancías no disfrutarán de la libertad para ser vendidas en los Estados europeos con la misma facilidad de la que disponen hoy.

⁴⁵ Orientaciones Generales, de 29 de abril de 2017: <<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/es/pdf>>.

⁴⁶ MALO DE MOLINA, J. L. «El futuro del proyecto europeo después del Brexit». *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, 2017, n.º 896, pp. 141-152.

⁴⁷ MALFEITOGAVIRO, J. «Brexit: Efectos económicos en un escenario incierto». *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, 2017, n.º 12, pp. 55-74.

⁴⁸ BORRELL, J. «El Brexit, ¿Principio del fin o nuevo impulso para la Unión Europea?». *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, 2017, n.º 12, pp. 13-18.

Es probable que las tarifas y barreras arancelarias sean elevadas, y que los productos «Made in Britain», cuando crucen las aduanas de los Estados miembros de la Unión Europea, se encarecerán significativamente. Las fronteras entre la Unión y el Reino Unido se enfrentarán a controles comerciales y fitosanitarios que aumentarán el coste y el tiempo de expedición de las mercancías.

La Unión Europea va a lanzar un mensaje poderoso al resto de los Estados miembros que pertenecen a la Unión: salirse de la Unión no va a resultar fácil, ni gratis. El Reino Unido podría disponer de un acuerdo comercial pero en un plazo razonable entre 5 y 10 años, en un marco temporal similar al que se ha tardado para concluir acuerdos con otros bloques económicos. Los escenarios que actualmente se valoran abarcan desde el diálogo, hasta una guerra comercial, donde, por ejemplo, en un caso de máxima tensión, productos como el vino español serían considerados un lujo prohibitivo por la posible subida de aranceles en el Reino Unido y, en aplicación de medidas recíprocas, en la Europa continental el whisky escocés se podría convertir en un producto prohibitivamente caro.

En estos momentos, la realidad más pesimista⁴⁹ a corto plazo implicaría, como hemos señalado, la aparición de nuevos aranceles, una subida de precios en las importaciones y exportaciones, mayor número de trámites burocráticos y unos plazos de entrega y servicio más largos con destino y origen en el Reino Unido, sumado a una bajada del valor de la libra en los mercados de divisas internacionales⁵⁰. Además, fuera de la Unión, los británicos tienen muy difícil disfrutar de la libre circulación de mercancías, porque no se trata de un derecho adquirido por las empresas europeas, sino que los Estados la han asumido por los compromisos que dimanaban de los tratados. Por ello, una vez que los tratados dejen de aplicarse en un territorio en concreto, en dicho territorio, tanto sus personas físicas como jurídicas, todos, perderán los derechos que figuran en ellos.

Gran Bretaña tampoco podrá disfrutar de las ventajas que se derivan de los 53 acuerdos de libre comercio que la Unión Europea ha firmado con otros Estados o bloques regionales. Su libertad para comerciar con Europa se podrá dificultar en la medida en que la Unión decida aumentar los aranceles, y paralelamente los británicos observarán como su desventaja comercial con respecto a la Unión aumenta. Frente al resto del mundo, el Reino Unido tendrá que comerciar bajo el marco de las normas de la OMC, y una vez que ejerza sus competencias comerciales podrá, entonces, cerrar sus propios acuerdos comerciales.

Pascal Lamy, en una conferencia celebrada el 16 de marzo de 2017 en el Institute for Government, especificaba que un acuerdo de libre comercio es relativamente sencillo de alcanzar; trazar un acuerdo de estas características para imponer 0% de aranceles en los productos no conlleva un gran coste. Todos los productos para pasar de un lado a otro necesitarían «pasaporte» o permisos, pero bajo una escueta regulación, el comercio no se vería interrumpido por la salida del Reino Unido. Adicional-

⁴⁹ Europa Press. *El 86% de miembros de la Cámara de Comercio española en Gran Bretaña son pesimistas sobre la negociación del Brexit*. 2 de noviembre de 2017.

⁵⁰ ALONSO-RODRÍGUEZ, A. «El Brexit y la tasa de cambio Euro/Libra esterlina». *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, 2017, n.º 50, pp. 281-294.

mente, mantener un régimen comercial similar con los países con los que negociaba el Reino Unido como parte de la Unión Europea lo podrá seguir manteniendo, porque le facilitará los intercambios.

En principio, en materia de políticas pesqueras observa la necesidad de mantener el mismo régimen de acceso si se quiere mantener recíprocamente la posibilidad de que los pescadores británicos faenen en aguas comunitarias y los pescadores comunitarios faenar en aguas británicas. El acceso es cuestión política, pero la conservación y los criterios de cuotas pesqueras deberían ser los mismos.

Las cuestiones más complejas serían *antidumping*, antisubsidios, comercio armamentístico, etc., porque se necesita una muy experta unidad para lidiar con casos de *antidumping*. La contratación pública también es un sector necesario de ser aclarado; cuánto se abre, qué sectores... son cuestiones necesarias de aclarar. El derecho de la competencia también resulta un aspecto crítico y quién mantiene jurisdicción sobre estos temas es un aspecto que debe ser aclarado. El área europea de investigación es un ámbito donde la Unión Europea es verdaderamente comunitaria; del área de innovación tecnológica y científica, con un presupuesto de 80.000 millones de euros, se benefician hasta Suiza e Islandia, y el Reino Unido perderá acceso a dicha área si no se establece un acuerdo.

Los aspectos más difíciles de toda la negociación serán los estándares técnicos, pero las exportaciones de un mercado a otro deben responder a unos criterios técnicos muy exigentes, y eso debe ser consensuado por ambas partes, para que de esta manera los productos puedan acceder al mercado de las dos partes; desde pesticidas, hasta los criterios de seguridad alimenticia. El Reino Unido, si no quiere negociar una guía telefónica de aspectos muy técnicos, tendrá que aceptar seguir las decisiones que marque la Unión Europea en dichos criterios técnicos o de otra forma no obtendrá el acceso al mercado para sus productos. Políticamente mantendría su dependencia en los criterios técnicos, pero no podría participar en las discusiones técnicas. En suma, resulta muy complicado valorar quién resultará ganador en esta nueva ecuación y correlación de fuerzas⁵¹.

4.3. LIBRE CIRCULACIÓN DE PERSONAS

Esta cuestión se constituyó en uno de los principales argumentos del *Brexit*. Londres recobrará plenas competencias en materia de inmigración y podrá limitar la llegada de ciudadanos europeos «no deseados» (posiblemente nacionales procedentes de países con altas tasas de paro como Croacia, Rumanía, Bulgaria, Polonia, Hungría, Grecia, España, Portugal...).

A pesar de que el subcomité de Interior para la Unión Europea de la Cámara de los Lores ha declarado que la restauración del control nacional sobre la migración de nacionales procedentes de la Unión Europea podría, o no, generar una reducción en la cifra general de la migración neta, la realidad es que el Reino Unido podrá denegar el acceso sistemáticamente a todos los ciudadanos eu-

⁵¹ TRUJILLO JUÁREZ, A. L. «La relación Reino Unido-Unión Europea. Después del Brexit, ¿quién gana más?». *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, 2017, n.º 127.

ropeos que no obtengan un visado turístico o de trabajo previo para acceder al territorio de las Islas. La Unión, con sus restantes 27 Estados, podría aplicar una medida recíproca y no aceptar la exención de visado para los ciudadanos británicos⁵². La Comisión, en ese sentido, luchará por reforzar los derechos alcanzados y consolidados de la permanencia del Reino Unido a la Unión Europea⁵³.

Queda claro que en lo que a libertad de trabajadores respecta, formalmente ningún ciudadano europeo podrá trabajar libremente en el Reino Unido, una vez que este deje de ser miembro de pleno derecho de la Unión, sin antes obtener el correspondiente visado⁵⁴. Además, la prestación sanitaria que se venía realizando de una manera cotidiana, y otorgando una ventaja añadida al derecho de libre circulación, podrá verse restringida si no se estipulan los acuerdos correspondientes⁵⁵, y específicamente en el sector, el número de profesionales comunitarios que se dedican a desarrollar su actividad en el Reino Unido podría caer de una forma notable⁵⁶.

En todo caso, ha de reconocerse que solo el hecho del *Brexit* ha conseguido ya que la inmigración neta en el Reino Unido haya sufrido la mayor caída en el año 2017 como consecuencia del *Brexit*. Desde el pico histórico de 336.000 alcanzado al final de junio de 2016, la inmigración neta –el número de personas que llegan menos las que se van– cayó hasta los 230.000 en junio de 2017. Tres cuartas partes de esa caída de 106.000, la mayor desde 1964, corresponde a ciudadanos de la Unión Europea. El número de estos que ha abandonado el Reino Unido en el año posterior al referéndum del 23 de junio de 2016 ha crecido un 29 %, hasta los 123.000, la mayor cifra de emigración europea del Reino Unido desde la gran recesión de 2008.

4.4. LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO

Una de las situaciones a las que se enfrenta el Reino Unido ante un horizonte de Estado soberano fuera de la Unión Europea es la de pérdida de su condición de sede de las actividades de *clearing* internacional o cámara de compensación en distintos mercados financieros. El Banco Central Europeo, tras la decisión adoptada por el Gobierno británico de invocar el artículo 50 del TUE, no va a permitir que las actividades en euros, consideradas sistémicas, continúen radicadas en las cámaras de un Estado que no decidió comunitarizar su soberanía monetaria y que además ha decidido marcharse de la Unión.

⁵² POLAK, P. R. «En la cuerda floja: la libre circulación de personas antes, durante y después del Brexit». *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, 2017, vol. 5, n.º 1, pp. 47-53.

⁵³ RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. «Derechos sociales vinculados a la libre circulación: de la última batalla de la Comisión al legado del "Brexit"». *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2016, n.º 30, pp. 263-290.

⁵⁴ RODRÍGUEZ-RICO ROLDÁN, V. «Sostenibilidad versus solidaridad: la libre circulación de personas en la Europa del Brexit». En *Protección social en España, en la Unión Europea y en el derecho internacional*. Laborum, 2017 pp. 23-34.

⁵⁵ PÉREZ GÁZQUEZ, I. M. «Consecuencias del Brexit en el régimen jurídico del derecho a la prestación de asistencia sanitaria entre Reino Unido y España». *Anales de Derecho*, 2017, vol. 35, n.º 1.

⁵⁶ GALÍ GORINA, F. «Brexit y profesionales sanitarios comunitarios». *Atención Primaria*, 2017, vol. 49, n.º 4, pp. 204-205.

Igualmente, todas las actividades financieras relacionadas con seguros y servicios profesionales son claves para la economía británica. En total, pueden llegar a representar más del 11 % de su PIB, superan el 11 % de la recaudación total de impuestos y emplean a 2 millones de personas, entre empleos directos e indirectos, traducido también al 7 % de la población activa, donde su máxima concentración se produce en las áreas cercanas a la City londinense.

La gran City de Londres ha prosperado a lo largo de las décadas pasadas gracias a los derechos adquiridos en los servicios financieros que presta al conjunto de los Estados miembros de la Unión Europea, algo que se conoce como *passporting rights*.

4.5. LOS SERVICIOS FINANCIEROS Y EL SISTEMA DE PASAPORTE

El sistema de pasaportes de la Unión Europea para bancos y compañías de servicios financieros permite a las empresas que están autorizadas en cualquier Estado de la UE o del EEE comerciar libremente en cualquier otro con una autorización adicional mínima. Estos pasaportes son la base del mercado único de servicios financieros de la Unión Europea.

Una vez que una firma bancaria o de servicios financieros se establece y autoriza en un país de la Unión Europea, puede solicitar el derecho a proporcionar ciertos servicios definidos en toda la Unión Europea o abrir sucursales en otros países de la Unión Europea, con relativamente pocos requisitos de autorización adicionales. Esta autorización paneuropea es el «pasaporte» de sus servicios financieros. Estos pasaportes no están disponibles para empresas de «terceros países», es decir, empresas constituidas fuera de la Unión Europea. Como resultado, no se puede confiar en que permitan que los bancos no pertenecientes a la Unión Europea satisfagan las necesidades de todos sus clientes en la Unión Europea. Por tanto, una vez que el Reino Unido haya abandonado la UE y el EEE se convertiría en un «tercer país» y estos regímenes limitados serían de aplicación en principio⁵⁷.

Hay nueve pasaportes diferentes, cada uno de los cuales cubre un tipo diferente de servicio financiero, incluidos los servicios bancarios centrales, como préstamos y captación de depósitos, servicios de mercado, como ventas y comercio, gestión de activos, servicios de pagos y servicios de dinero electrónico⁵⁸. Cada uno de estos pasaportes está incluido en una directiva o reglamento de la Unión Europea en particular que establece las reglas básicas para esa actividad. Entonces, por ejemplo:

Si bien cada pasaporte cubre un tipo de actividad diferente, para permitir a los bancos atender las necesidades de los clientes y las empresas, muchos servicios bancarios modernos involucran actividades cubiertas por más de un pasaporte. Estos pasaportes son la base del mercado

⁵⁷ HOWARTH, D. y QUAGLIA, L. «Brexit and the Single European Financial Market». *Journal of Common Market Studies*, 2017, vol. 55, n.º 51, pp. 149-164.

⁵⁸ SCHOENMAKER, D. «The UK financial sector and EU Integration after Brexit: The issue of passporting». En *The Economics of UK-EU Relations*. Cham: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 119-138.

único de servicios financieros y se utilizan para permitir un flujo constante de comercio de servicios financieros en toda la Unión Europea.

El Reino Unido es el mayor exportador de servicios financieros dentro del mercado único, exportó más de 20.000 millones de libras en servicios a clientes en el resto de la Unión Europea en 2014 y ayuda a proporcionar cientos de miles de millones de euros en finanzas. Esta operación también admite un amplio ecosistema de servicios auxiliares, desde servicios legales y comerciales hasta procesamiento y almacenamiento de datos.

En 2019, cuando se haga efectiva la salida del Reino Unido de la Unión Europea, Gran Bretaña perderá sus derechos para que las empresas domiciliadas en su territorio puedan seguir operando como venían haciendo desde que se liberalizase la prestación de servicios. Este hecho supondrá la pérdida de un importante número de empleos para la economía británica y una oportunidad de distribuir gran parte de la riqueza que operaba en la City⁵⁹, así como de robustecer su proyecto integrador⁶⁰.

Este tipo de trabajos directos, que no están ubicados de forma permanente, al contrario de los que se efectúan en el sector industrial, podrán trasladarse de una forma relativamente fácil a otro Estado de la Unión Europea, una vez que se clarifique en estos dos años de negociaciones que las empresas necesitan ubicar físicamente sus oficinas en territorios de la Unión para poder mantener sus operaciones en el Mercado Único. Ciudades como Fráncfort, París o Madrid están al acecho de las empresas financieras que decidan trasladar sus empleados a otros espacios, donde igualmente obtendrán espacios de calidad, con buenos accesos tecnológicos, logísticos y conexiones internacionales.

La Agencia de Supervisión Bancaria Europea tenía hasta ahora la sede en Londres y tras la salida del Reino Unido desaparecerá, fusionándose con otra de las grandes autoridades para trasladarse a Fráncfort o a París, posibilitando una reforma del actual sistema de supervisión. Sin embargo, hay países que pretenden que se traslade de ahí, como sucede con Luxemburgo o Fráncfort donde está la Autoridad Suprema de Supervisión de Seguros y Pensiones, o París donde está la Autoridad Europea de Valores y Mercados.

4.6. LIBRE CIRCULACIÓN DE CAPITALS

La facilidad con la que actualmente los capitales pueden desplazarse por la Europa de los 28 miembros podría verse afectada. Las empresas y los ciudadanos pueden transferir y desplazar sus capitales libremente, ya sea física o electrónicamente sin grandes restricciones. Una vez que el Reino Unido abandone la Unión Europea, ese derecho se podrá impedir y entorpecer. La no pertenencia a la Unión Europea supondrá para el Reino Unido un mayor perjuicio, porque pre-

⁵⁹ DEZCALLAR, J. «El Brexit, una oportunidad para Europa». *Política Exterior*, 2017, vol. 31, n.º 176, pp. 104-114.

⁶⁰ ALDECOA, F. «Relevancia del Brexit. Problema y oportunidad para la Unión Europea y su política Exterior». *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, 2017, n.º 12, pp. 33-54.

visiblemente se elevarán barreras invisibles a los capitales con procedencia o destino a las Islas Británicas, hecho que afectará negativamente a su economía.

Igualmente, el libre tráfico de datos se verá afectado, ya que se supone que numerosas empresas tendrán que cambiar el lugar donde almacenan los datos de sus clientes, además del reenrutamiento de los flujos, o la reescritura de la documentación. Porque la normativa europea no permite almacenar datos de sus ciudadanos (datos personales, cuentas bancarias, direcciones) en otros países que no pertenezcan a la Unión Europea, salvo en 11, entre los que se incluyen países como Suiza, Nueva Zelanda o Israel, a los que consideran adecuados por sus estándares de protección.

Asimismo, Gran Bretaña tendrá que someterse a intensos controles por parte de las autoridades comunitarias de protección de datos, para que acceda a la lista de países seguros y sus leyes de protección de datos sean consideradas aceptables para los estándares europeos. Formar parte de un Mercado Único ha simplificado al Reino Unido todos los controles y permisos en los ámbitos descritos, ha evitado impuestos añadidos a los productos exportados o importados y ha facilitado la circulación de todo tipo de bienes, servicios, capitales, personas y datos. Las facilidades acabarán en poco menos de dos años y gradualmente observaremos algunos cambios en la pauta de comportamiento de ciudadanos y empresas durante ese tiempo.

Hay otra serie de cuestiones importantes que afectan al *Brexit*, de entre las que queremos hacer especial hincapié en la referida a la Cooperación en Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, materia sobre la que el Acuerdo ha de asegurar que el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales nacionales emitidas antes de la fecha de retirada sigan rigiéndose por las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión aplicables antes de la fecha de retirada. El Acuerdo debe asimismo garantizar que las normas del Derecho de la Unión sigan aplicándose a las decisiones en materia de elección de foro y de ley adoptadas antes de la fecha de retirada.

Asimismo el Acuerdo debe contener disposiciones relativas a los procedimientos de cooperación administrativa, policial y judicial, incluidos los de verificación, que se rijan por el Derecho de la Unión y estén en curso en la fecha de retirada. También el acuerdo debe incluir normas de protección de los datos personales y de la información clasificada, incluidos los datos relativos a la seguridad.

Por último, el Acuerdo debe contemplar disposiciones relativas a los procedimientos judiciales pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la fecha de retirada que afecten al Reino Unido y a personas físicas o jurídicas del Reino Unido (incluidas las cuestiones prejudiciales). Los procedimientos administrativos que se hallen en curso en instituciones, organismos, oficinas y agencias de la Unión y afecten al Reino Unido (por ejemplo, procedimientos de infracción, de ayudas estatales, etc.) o, en su caso, a personas físicas o jurídicas del Reino Unido.

La posibilidad de iniciar ante las instituciones de la Unión procedimientos administrativos y de incoar ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea procedimientos judiciales que afecten al Reino Unido (por ejemplo, procedimientos de infracción, de ayudas estatales, etc.) después de la fecha de retirada, con respecto a hechos sucedidos antes de la fecha de retirada, incluida la posibilidad de que los órganos jurisdiccionales del Reino Unido sometan cuestiones al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La continuada ejecutoriedad de los actos de la Unión que impongan obligaciones pecuniarias y de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que hayan sido adoptadas o dictadas antes de la fecha de retirada o durante procedimientos judiciales y administrativos en curso. Un acuerdo a la medida de las necesidades del Reino Unido es muy probable que termine resolviéndose, una vez que Gran Bretaña transija en las condiciones solicitadas por la Unión para concluir la primera fase de las negociaciones, pero una vez fuera, los costes aumentarán en cualquier caso⁶¹.

Hagamos una referencia a los posibles acuerdos a los que podría llegar el Reino Unido con la Unión Europea en su futura relación comercial asumiendo los diferentes modelos que existen, desde el más generoso que conlleva importantes concesiones por parte del Reino Unido, a un modelo enmarcado directamente bajo las normas de la Organización Mundial de Comercio.

4.7. EL FUTURO ACUERDO COMERCIAL

Con la retirada del Reino Unido, la Unión Europea se enfrentará a un escenario en el que su presupuesto comunitario se verá disminuido. Aproximadamente, se calcula en unos 9.000 millones de euros de su presupuesto anual. La cifra podría disminuir si la Unión Europea exige a Reino Unido una tasa por acceder a un acuerdo de libre comercio integral que incluya acceso al mercado único. El montante final sería aproximado a la contribución que realiza Noruega, pero en mayor medida, aumentada por el tamaño de la economía británica que podría oscilar en torno a 3.500 millones de euros. En caso contrario, si no hubiese un Acuerdo de Libre Comercio y la relación con la Unión Europea se basara estrictamente en los términos de la Organización Mundial de Comercio, el Reino Unido tendría que pagar más dinero en concepto de costes arancelarios.

5. ESCENARIOS ECONÓMICOS EN EL HORIZONTE *BREXIT*

5.1. LA BALANZA COMERCIAL⁶²

Los datos económicos vuelven a estar envueltos en una niebla densa arrastrada por todo el proceso del *Brexit*⁶³; el volumen o el comercio entre el Reino Unido y la UE-27 es muy impor-

⁶¹ HM Government. *HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives*, 2016. Se puede consultar en la página web: <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_web.pdf>.

⁶² Utilizamos preferentemente el informe IMCO Committee. *An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27*, 2017. Para todas las cuestiones de referencia estadística, y datos económicos. <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU\(2017\)595374_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/595374/IPOL_STU(2017)595374_EN.pdf)>.

⁶³ GARVEY, A. M. «El Brexit y la información financiera: futuro entre la niebla». *AECA: Revista de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas*, 2017, n.º 118, pp. 27-30.

tante, la UE-27 goza de un gran excedente. En datos de 2015 las exportaciones de la UE-27 al Reino Unido totalizaron 306.000 millones de euros, mientras que las importaciones ascendieron a poco más de la mitad, a 184.000 millones de euros.

A modo de comparación, observamos que el comercio entre la UE-28 y los Estados Unidos tiene un orden similar de magnitud. En 2015, la Unión Europea exportó mercancías por valor de 371.000 millones de euros a los Estados Unidos e importó alrededor de 250.000 millones de euros. Ambos valores son solo un 20 % mayor que los valores correspondientes para el comercio a través del Canal.

Por Estados miembros, con mucho, el mayor exportador es Alemania (68.000 millones €); el otro mayor exportador son los Países Bajos (34.000 millones €), Francia (28.000 millones €), Bélgica (23.000 millones €) y Italia (18.000 millones €), España (16.000 millones €) e Irlanda (14.000 millones €). Todos los demás Estados miembros exportan menos de 10.000 millones de euros. En línea con el tamaño de las economías de la UE-27, a excepción de los vecinos cercanos del Reino Unido, los Países Bajos, Bélgica e Irlanda, que están más que proporcionalmente representados.

En términos de porcentaje del PIB, las exportaciones de la UE-27 al Reino Unido ascienden al 2,5 % del PIB, mientras que las exportaciones del Reino Unido a la UE-27 ascienden al 7,5 % del PIB. Visto desde el lado de la importación, las proporciones son aún más amplias, lo que refleja el gran déficit comercial del Reino Unido con la Unión Europea: las importaciones del Reino Unido de la Unión Europea asciende al 11,9 % del PIB, mientras que las importaciones de la UE-27 del Reino Unido ascienden a solo el 1,5 % de su PIB.

Del lado de la UE-27, muchos de los Estados miembros más pequeños dependen mucho más del mercado del Reino Unido que la media. Mientras que las exportaciones de Alemania (2,8 % de su PIB) al Reino Unido son superadas por Bélgica (6,8 % del PIB), Irlanda (6,9 % del PIB) y los Países Bajos (6,3 % del PIB), la mayoría de los otros Estados miembros están en o cerca del 1,5-3,0 % del rango del PIB. En el lado de las importaciones, la mayoría de los Estados miembros están importando volúmenes que representan alrededor del 1 % de PIB, con Alemania en el 1,1 % del PIB, mientras que Irlanda, Malta, Chipre, los Países Bajos y Bélgica está en niveles mucho más altos. Estas cifras podrían estar condicionadas por la proximidad geográfica o razones históricas, que en el caso irlandés se mezclan ambas a la vez, con importaciones del Reino Unido que ascienden al 9 % del PIB.

En lo que respecta a la distribución sectorial de los flujos comerciales, los datos agregados para el comercio de la UE-27 con el Reino Unido muestran una gran diversificación⁶⁴. Los sectores principales para las exportaciones de la UE-27 al Reino Unido son maquinaria y transporte de equipo (127.000 millones de €), vehículos de carretera (59.000 millones de €), otros bienes manufacturados (70.000 millones de €), productos químicos (51.000 millones de €), productos alimenticios (32.000 millones de €) y combustibles minerales (11.000 millones de €).

⁶⁴ SAMPSON, T. «Brexxit: The economics of international disintegration». *Journal of Economic Perspectives*, 2017, vol. 31, n.º 4, pp. 163-184.

Por el lado de las importaciones de la UE-27 desde el Reino Unido, la estructura es similar, lo que corresponde al modelo de comercio «intrasectorial» que surgió con el mercado interior de la Unión Europea. Este hecho contrasta con el predominio anterior del paradigma comercial «intersectorial», basado en diferencias en la ventaja comparativa, de la cual el comercio UE con Rusia sigue siendo un ejemplo, donde la Unión Europea importa productos básicos y exporta manufacturas.

El valor de este tipo de comercio es el que permite lograr grandes economías de escala, mientras se beneficia de la competencia que es tan crucial para asegurar tanto la calidad como el precio competitivo en el comercio internacional de bienes. Es este tipo de ventajas son las que se reducirán drásticamente si el Reino Unido deja el mercado único y la unión aduanera, con pérdidas mucho más importantes que las de la UE-27, ya que la Unión verá una reducción proporcional con una disminución en los flujos comerciales⁶⁵.

Si atendemos a los países, las exportaciones alemanas al Reino Unido se concentran en vehículos de carretera, otras manufacturas y productos químicos. Las importaciones alemanas se concentran de manera similar en los equipos de transporte y productos químicos. Las exportaciones belgas y neerlandesas al Reino Unido también se concentran en maquinaria y equipo de transporte y productos químicos, aunque en el lado de la importación hay importantes volúmenes de petróleo y gas, lo que refleja la aún significativa disminución de la producción del Mar del Norte. Irlanda y Malta cuentan con caso diferentes. Irlanda es un importante exportador de productos alimenticios para el Reino Unido, mientras que sus importaciones están muy diversificadas. Malta también tiene una estructura diversificada de importaciones para el Reino Unido, mientras que sus exportaciones de bienes son mínimas.

El comercio de servicios también es muy importante en volumen, con 94.000 millones de euros de exportaciones de EU-27 al Reino Unido, y 122.000 millones de euros en importaciones. Cuando se toman las importaciones y exportaciones de servicios juntos, esto es, la balanza comercial, arroja una cifra de 306.000 millones de euros, que no supone una gran diferencia del total de 394.000 millones de euros para bienes. Sin embargo, la gran diferencia aquí es que el Reino Unido tiene un excedente significativo con la EU-27 en cuenta de los servicios (28.000 millones de €), en comparación con su gran déficit por concepto de bienes (128.000 millones de €).

En 2015, las exportaciones de servicios de la Unión Europea ascendieron aproximadamente a los 190.000 millones de euros y las importaciones a casi 200.000 millones de euros. El volumen de negocios transatlántico en el comercio de servicios fue aproximadamente dos veces más grande que el efectuado través del Canal de la Mancha. Por Estado miembro de la UE-27 el mayor volumen de las exportaciones de servicios en el Reino Unido son de Francia (18 mil millones €), España (15.000 millones de €) y Alemania (12 mil millones de €).

Todos los demás miembros de la EU-27 caen por debajo del nivel de 10.000 millones de euros en exportaciones de servicios al Reino Unido. En el lado de la importación la imagen es

⁶⁵ HREBENCIUC, A. et al. «The costs of Brexit for UK economy». *Theoretical and Applied Economics*, 2017, vol. 24, n.º 2 (611), Summer, pp. 319-327.

similar con respecto a Alemania y Francia en posiciones de liderazgo, pero aquí los principales importadores son los Países Bajos e Italia. En términos de porcentaje del PIB, los servicios de la UE-27 en exportaciones con el Reino Unido alcanzan un promedio 0,8 % de su PIB, mientras que el Reino Unido exporta el 4,7 % de su PIB a la UE-27. Para los Estados miembros más pequeños, la imagen es radicalmente diferente, con exportaciones de servicios al Reino Unido desde Chipre (7,5 % del PIB), Malta (5,4 % del PIB), Luxemburgo (5,4 % del PIB) e Irlanda (2,6 % del PIB), empujando las acciones del PIB de otros países. Por el lado de las importaciones, los mismos países lideran: Malta (10,3 % del PIB), Luxemburgo (5,9 % del PIB) e Irlanda (5,0 % del PIB).

5.2. OTRAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS

Es importante también tener en cuenta los efectos que el *Brexit* va a tener sobre el presupuesto comunitario y las políticas europeas, puesto que la salida de Gran Bretaña supondrá un agujero para las arcas comunitarias de 10.000 millones anuales de euros. Ello afectará a los fondos de cohesión que representan a una tercera parte del presupuesto europeo, y consecuentemente habrá menos dinero para la política regional, como ha puesto de manifiesto la comisaria europea Corina Cretu, quien avanza que la negociación sobre estos fondos será difícil, afectando al estancamiento del proceso de convergencia en el sur y el este de Europa. De otra parte, se ha generado una incertidumbre sobre la Política Agraria Común (PAC), estimándose que habrá un recorte entre un 15 y un 30 % en las partidas.

El Reino Unido a su vez debe afrontar los efectos negativos en su economía como consecuencia del proceso de separación de la Unión Europea. La oficina de responsabilidad presupuestaria ha recortado sus previsiones de reconocimiento económico para Gran Bretaña hasta situarlo en el 1,5 % en 2017 frente al 2 % previsto. El presupuesto reserva una partida extraordinaria de 3.000 millones de libras para asumir los efectos todavía desconocidos del *Brexit*.

6. EXIGENCIAS DE ESPAÑA EN LA NEGOCIACIÓN DEL BREXIT

El Gobierno español presentó el pasado 24 de mayo a las comunidades autónomas las directrices de la Unión Europea para el *Brexit*, afrontando algunos de los aspectos más importantes. Informe que ha sido complementado con la presentación oficial, en diciembre de 2017, del documento «Posiciones de los Ministerios de cara a un periodo transitorio y al marco de la futura relación UE-Reino Unido». En él se definen de una manera más detallada las posturas y enfoques que mantendrá el Gobierno español frente a la salida del Reino Unido de la Unión. España es un país que apuesta por la libre circulación en el momento en que se active el periodo transitorio y que precederá a la firma de un estable acuerdo comercial. La futura relación deberá ser fijada en sus términos de la manera más detallada posible, por los cuales se incluirán de manera transversal todos los aspectos más relevantes, como el empleo y la seguridad social, la economía, las cuestiones de hacienda, industria, comercio y turismo, así como asuntos de justicia, agricultura, pesca, medio ambiente, educación cultura y sanidad.

El Gobierno de España tiene en mente un periodo transitorio que oscilaría entre los 18 y 24 meses. En el primer año y medio nos encontraríamos con una prórroga de los instrumentos jurídicos, pero sin la posibilidad por parte de Gran Bretaña de influir en las decisiones adoptadas a nivel institucional y, en la segunda fase, ya comprendería una desconexión progresiva con la implementación paulatina de un acuerdo que estableciese las bases futuras de una relación profunda y estrecha, preferiblemente con un acuerdo similar al alcanzado con Canadá.

- *Derechos de los ciudadanos.* España cree que la mejor solución sería mantenerse lo más cercano a la letra o al espíritu de la actual legislación. 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 concreto, España desea mantener el actual marco laboral y de la seguridad social⁶⁶. Al no estar el Reino Unido en Schengen, no se modificará sustancialmente la libre circulación de personas. Es de esperar que tampoco quede sustancialmente afectada la libre circulación de estudiantes, profesores y científicos.

En materia de prestaciones de seguridad social, se subraya la conveniencia de mantener el actual modelo de reconocimiento de prestaciones entre el Reino Unido y España establecido en los reglamentos europeos⁶⁷ o, en todo caso, defender las condiciones más favorables para los derechos ligados al reconocimiento de prestaciones de los españoles actualmente trabajadores en Reino Unido, que trabajaron en el pasado o que trabajen en el futuro. Igualmente, se recuerda que hay que preservar estos mismos derechos para los trabajadores transfronterizos en Gibraltar⁶⁸.

- *Cuestiones presupuestarias.* Como punto de partida, España considera que en el cálculo del saldo deberían estar incluidos todos los pagos 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). El Reino Unido tiene que hacer frente a todas sus responsabilidades. España considera también que los compromisos por los pagos de los fondos estructurales hasta 2020 (el marco del actual Marco Financiero Plurianual, que el Reino Unido firmó y cuyos planes y programas están en curso) deberían estar incluidos en el cálculo del balance de la retirada.

⁶⁶ GARCÍA DE CORTÁZAR NEBREA, C. «Brexit y Seguridad Social ¿Jaque o autojaque mate?». En *Protección social en España, en la Unión Europea y en el derecho internacional*. Laborum, 2017, pp. 13-22.

⁶⁷ PÉREZ GÁZQUEZ, I. M. «Consecuencias del Brexit en el régimen jurídico del derecho a la prestación de asistencia sanitaria entre Reino Unido y España». En *Anales de Derecho*, 2017.

⁶⁸ PICARDO, F. «Futuros para Gibraltar y el Campo tras el Brexit». *Cuadernos de Gibraltar: Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar = Gibraltar Reports: Academic Journal about the Gibraltar Dispute*, 2016, n.º 2, pp. 293-303.

También cree que el Reino Unido debe pagar hasta el final del periodo los compromisos adquiridos en materia de ayudas directas de la PAC. España considera que deberían estar incluidos en el cálculo del saldo los importes correspondientes a las participaciones del Reino Unido en el BEI y en el FED, dado que la salida del Reino Unido de la Unión Europea implicaría por coherencia su salida de estas dos líneas. En relación con el acuerdo que se cierre sobre los pagos de los fondos estructurales (en particular, del FEAGA de la PAC), habrá que tomar una decisión sobre el «cheque» británico. Si el Reino Unido no contribuye a financiar la agricultura, no debería beneficiarse de una reducción por el cheque, ya que esa era precisamente la filosofía que lo justificaba.

- *Acuerdos comerciales y sectores.* El objetivo de España de partida en esta negociación es, por un lado, mantener los actuales flujos económicos con el Reino Unido y que no se introduzcan barreras (arancelarias y no arancelarias) a los productos españoles. Por otro lado, España desea el mantenimiento de la igualdad de condiciones (*un level playing field*) en los intercambios económicos, y que una vez que el Reino Unido no esté sujeto a la política común de competencia, no se introduzcan medidas fiscales o regulatorias que distorsionen la competencia.

Se señalan las especificidades del comercio de productos agrícolas. A España le interesa que las condiciones que se negocien con el Reino Unido (eventuales barreras arancelarias y, sobre todo, no arancelarias –fitosanitarias, consumo, medio ambiente– no supongan una sustitución de los productos europeos por productos de terceros países, con los que el Reino Unido pueda firmar otros acuerdos comerciales. Se recuerda la especificidad del sector de la pesca, importante para algunas comunidades.

Habrà que negociar un acuerdo de pesca de la Unión Europea con el Reino Unido y aceptar al Reino Unido en las organizaciones internacionales. España estará atenta a cómo afecte este asunto al principio de estabilidad relativa en el reparto de TAC y cuotas. Se subraya la importancia del sector de servicios turísticos, una parte muy importante del conjunto de los intercambios en servicios y un porcentaje destacado del conjunto del turismo en España.

Para España, sería importante que el nuevo acuerdo mantuviera las normas actuales en áreas esenciales para el sector turístico: la circulación de personas; las normas de transporte aéreo; las directivas de protección de consumidores con efecto en los servicios turísticos. Se insiste en la importancia del mantenimiento de la normativa actual sobre transporte aéreo (aunque se recuerda el problema del aeropuerto de Gibraltar, que debería solucionarse en el nuevo acuerdo).

Otro sector de particular importancia es el de los servicios financieros, mencionado expresamente por May. El planteamiento británico es mantener el «pasaporte» para dichos servicios, sin necesidad de establecimiento en el mercado interior. Si los servicios financieros son objeto de una cláusula de exclusión horizontal o simplemente no se incluyen en el acuerdo comercial, el Reino Unido solicitará la

equivalencia (argumentando el mantenimiento de la actual legislación europea en el Repeal Bill)⁶⁹. La Comisión ha adelantado que no está dispuesta a acordar automáticamente la equivalencia a las empresas británicas (es una decisión discrecional y empresa a empresa). Los mayores intereses están en los Estados miembros que compiten con la City, sobre todo en los que tienen relación con las operaciones de compensación en euros. El Consejo Europeo no se pronuncia expresamente sobre esta cuestión, pero ha señalado que «todo marco futuro debe preservar la estabilidad financiera de la UE y respetar su régimen y normas». La Comisión parece inclinarse por no incluir los servicios financieros en el acuerdo.

- *Deslocalizaciones de agencias europeas y de servicios financieros.* La Unión Europea subraya que habrá que negociar las futuras sedes de la Agencia Bancaria Europea (EBA), que finalmente se instalará en París, y de la Agencia Europea del Medicamento (EMA), actualmente con sede en Londres que finalmente se trasladará a Ámsterdam, tras ser desechada la candidatura de Barcelona.

Esta cuestión correrá paralela con la deslocalización de empresas y servicios desde el Reino Unido hacia el mercado interior. Diversos Estados miembros han realizado estudios y presentaciones sobre las ventajas y oportunidades que ofrecen, estudios que también han sido recogidos por análisis de diversas organizaciones. En todos estos análisis se incluye a España como posible beneficiario de la deslocalización de algunas empresas y servicios puntuales, y Madrid podría resultar beneficiada del traslado de ciertas empresas.

Aunque este no es objetivo de España en la negociación con el Reino Unido, diversas instituciones y ayuntamientos españoles han realizado presentaciones y gestiones al respecto. Se ofrecen como sede para algunos servicios financieros, basándose en ciertas ventajas: importancia e internacionalización del sector bancario privado español, disponibilidad de espacio, comunicaciones, personal cualificado, nivel de vida, educativo y cultural y nivel impositivo.

- *Seguridad.* Sobre la cooperación policial y judicial, la posición del Gobierno británico es mantener el escenario en términos similares a los actuales⁷⁰. España considera importante la contribución británica a la seguridad de Europa, pero se muestra conforme con las propuestas de avanzar hacia una auténtica e integrada Europa de la defensa, a la que considera que el Reino Unido ha puesto dificultades⁷¹.

⁶⁹ Se puede consultar, para más información, la web del Institute for Government <<https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/repeal-bill>>.

⁷⁰ SALINAS, A. «Brexit, cooperación judicial en materia civil y su repercusión en los acuerdos de mediación transfronterizos». *Revista de Derecho UNED*, 2017, n.º 20, pp. 559-586.

⁷¹ KELLNER, A. M. «La defensa vuelve a ser importante: Política de seguridad y defensa en Europa entre Putin, el "Brexit" y Trump». *Nueva Sociedad*, 2017, n.º 270.

- *Asuntos territoriales.* Al retirarse el Reino Unido, también se retiran sus territorios dependientes: en Europa, la Isla de Man, las Islas del Canal, la «colonia» de Gibraltar y las bases en Chipre. Igualmente, se retiran todos los territorios de ultramar. May sostiene que ningún territorio puede negociar por separado, que tendrá en cuenta los intereses de cada uno, pero que los parlamentos nacionales no tendrán derecho de ratificación del acuerdo final (solo será competencia de Westminster).

Es evidente que Gibraltar, como territorio sujeto a la soberanía británica, se verá notablemente afectado cuando el Reino Unido deje de pertenecer a la Unión Europea. Los efectos del *Brexit* sobre la libre circulación de personas y de trabajadores entre el Peñón y las localidades limítrofes, como la Línea de la Concepción o Algeciras, se percibirán en el aumento del rigor de los controles de acceso y en los registros a las mercancías que accedan al territorio. Medidas que podrá adoptar unilateralmente España y con la prerrogativa, además, de poder vetar el futuro acuerdo UE-Reino Unido en lo concerniente a las disposiciones sobre Gibraltar.

Con base en el punto 24 de las Orientaciones del Consejo Europeo del 29 de abril de 2017, un mes después de que el Reino Unido invocara el artículo 50 del Tratado de la Unión, los jefes de estado y de gobierno de la Unión Europea recuerdan que «una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la Unión Europea y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido». Por tanto, la letra de la orientación del Consejo es muy relevante para España porque adelanta que, en caso de existir un acuerdo futuro en el que se basará la relación del Reino Unido con la Unión, este no podrá albergar disposición alguna referente a Gibraltar sin que previamente el Estado soberano del Reino Unido y, por otra parte, el Reino de España, se pongan de acuerdo. Este artículo obliga a las dos partes, con sus respectivos servicios diplomáticos, a que comiencen a negociar los términos y el posible alcance de la relación que dispondrá Gibraltar, en el marco del futuro acuerdo del Reino Unido con la Unión.

En caso de no existir consenso entre el Reino Unido y España sobre el estatus de Gibraltar, sencillamente Gibraltar no podría constar en el acuerdo porque España se opondría a ello y, consecuentemente, Gibraltar quedaría lejos de poder tener algún derecho de acceso al mercado interior, de los que ahora disfruta por ser parte de un Estado que pertenece a la Unión. Esta cuestión aparece estudiada en extenso en un informe elaborado en el Comité de la Unión Europea desde la House of Lords bajo el título «Brexit: Gibraltar» y publicado el 1 de marzo de 2017⁷². El Gobierno británico conoce, por tanto, que la economía del Peñón dependía de los servicios y el comercio, y sin acceso de Gibraltar a la Unión, sus beneficios comerciales desaparecerán⁷³. Sin embargo, el Gobierno británico ha invocado el artículo 50 del TUE, con la legitimidad del mandato ciudadano, con el apoyo del Parlamento y con la certeza de que su salida de la Unión acarreará enormes dificultades tanto para el país como para, en este caso, Gibraltar.

⁷² Se puede consultar en <<https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/116/116.pdf>>.

⁷³ ONETO, J. «El brexit, su coste, el veraneo de los perros y Gibraltar». *Tiempo*, 2017, n.º 1789, pp. 24-25.

No queda más remedio para España, y para el Reino Unido, que ambos acerquen sus posturas y faciliten su entendimiento en lo que concierne a Gibraltar. En caso contrario, los gibraltareños y los municipios aledaños lo pasarán igual de mal o peor que en 1969, cuando Franco decidió unilateralmente cerrar la Verja y 30.000 habitantes de La Línea, aproximadamente un 40 % de su población de entonces, tuvieron que emigrar. La cuestión Gibraltar es un tema pendiente para España desde los tiempos de Utrecht, y ahora con el *Brexit* no queda más remedio que zanjarlo, para que ambas partes puedan vivir de una manera más justa y armónica⁷⁴.

Actualmente la postura de España con respecto al Reino Unido es la de ser un aliado en el proceso, que presione por un *Brexit* blando, pero dicho apoyo se mantendrá en la medida en que el Gobierno británico no actúe con una voz muy crítica en las decisiones que adopte el Gobierno y la justicia española contra aquellas élites políticas catalanas que se posicionan en favor del independentismo y vulneran flagrantemente la ley. El proceso de Cataluña, que de hecho podría ser tema para una nueva conferencia, reviste una especial importancia para la Unión puesto que se trata de un territorio que busca secesionarse de un Estado miembros de la Unión y, por tanto, salir de la Unión para configurar un nuevo sujeto de derecho internacional, o lo que es lo mismo, un nuevo Estado.

Dicha pretensión desestabilizaría no solo a España como tal, sino al conjunto de la Unión Europea, pues la Unión no posee fronteras y la interdependencia es muy elevada. Evidentemente que las consecuencias se percibirían sobre toda la Unión, y por ello cualquier apoyo comunitario a las pretensiones catalanas de mediación o intervención han sido directamente desestimadas. Los británicos han optado por seguir la línea del conjunto de los gobiernos de la Unión y no han efectuado declaraciones al respecto; se encuentran en una posición débil, en plenas negociaciones con la Unión; y lo que no pueden es aceptar el veto de un Estado en el acuerdo que alcancen porque sería completamente contraproducente para sus intereses.

Este hecho implica que la posición del Reino Unido sea extremadamente pragmática y se decante por no criticar a Rajoy y aconsejarle una vía escocesa para dar respuesta al *procés*, es decir, pactando un referéndum como lo hizo el Reino Unido con Escocia.

7. EPÍLOGO

Estas consideraciones se están realizando en los días anteriores al Consejo Europeo de 14-15 de diciembre de 2017, cuando ha transcurrido ya una tercera parte del periodo establecido, es decir, los ocho primeros meses de un periodo de dos años. No es fácil prever el escenario futuro porque por encima del marco interno en el que se produce todo este proceso, no puede olvidarse que hay un escenario global que puede incidir en cualquier momento positiva o negativamente, más nos atrevemos a sugerir que negativamente, sobre las consecuencias de este proceso sin duda más pro-

⁷⁴ CONTE DE LOS RÍOS, A. «Gibraltar: del Tratado de Utrecht al Brexit». *Revista General de Marina*, 2017, vol. 273, n.º 1, pp. 29-43.

blemático para Gran Bretaña que para la propia Unión Europea, dada la distinta fortaleza de ambas entidades a la hora de llegar a acuerdos internacionales y de utilizar posibles nuevos acuerdos internacionales puesto que, en todo caso, Gran Bretaña ha perdido músculo a lo largo de este proceso y no puede ser un histórico pasado el determinante de un futuro muy agresivo en el mundo global.

En todo caso, la Unión Europea ha decidido protegerse ante el ataque que para su imagen de éxito ha constituido el desarrollo de este proceso, y ello refuerza aún más la idea de que no realizará concesiones a Gran Bretaña por mucho que se muestre dispuesta a considerarla como un importante socio en otros escenarios, por ejemplo, en el marco de la seguridad y defensa, y en su necesaria cercanía a la defensa de intereses que siempre serán comunes ante las organizaciones internacionales.

Consecuentemente, creemos que la resolución de este proceso será muy difícil y compleja, y en la que Gran Bretaña parece presentarse ante acontecimientos internacionales de gran calado, económicos o políticos, como la parte más débil de un acuerdo final que no solventará sus grandes expectativas y que lógicamente dificultará la propia cohesión interna. Parece inevitable que Gran Bretaña sufra un retroceso a todos los niveles en un escenario global con numerosos retos y, en todo caso, quedará constituida como una muy pequeña entidad frente no solo a la Unión Europea, sino, sobre todo, a los grandes gigantes que dominan el escenario geopolítico y económico global.

La conclusión que se deduce de estas negociaciones es que este proceso se encuentra todavía en un estado muy inicial, sin duda debido a las dificultades no calculadas por el lado británico que todavía no tiene muy claras sus prioridades, si bien percibe que la Unión Europea sí que mantiene una posición única sin fisuras y, consecuentemente, pueden imponer sus condiciones. Gran Bretaña ha asumido lanzarse a un vacío que no controla y por ello ha solicitado que desde el año 2019 en que supuestamente se oficialice su salida de la Unión, permanezca aún dos años más en el Mercado Único sin ningún peso institucional, tratando de buscar una salida posterior que no perjudique gravemente ni su economía ni su prestigio. Sin embargo, las consecuencias del *Brexit* serán inevitables y no precisamente muy favorables para su posterior encaje en el competitivo contexto global. Es por ello por lo que Gran Bretaña ha cedido a todas las exigencias en la primera fase de la negociación tratando de crear un ambiente posibilista que le sea favorable en su necesidad de no ser excluida del Mercado Único europeo, para lo que tratará de conseguir un Acuerdo profundo y estrecho con la Unión.