

# CUADERNOS 18

España y el riesgo del *Brexit*



Editado por CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN  
En Madrid, 10 de junio de 2016  
[publicaciones@circulocivicodeopinion.es](mailto:publicaciones@circulocivicodeopinion.es)  
Impreso: Gráficas San Enrique (Madrid)  
Depósito Legal: M-7615-2012  
ISSN 2254-1837  
Editado en España

El CÍRCULO CÍVICO DE OPINION asume como propios únicamente los textos de los *Documentos* que, tras la correspondiente deliberación y aprobación, se publican con su firma.

Las opiniones contenidas en los *Informes* encargados por el CÍRCULO CÍVICO DE OPINIÓN, y firmados por sus respectivos autores, son de la exclusiva responsabilidad de éstos.

# REFERÉNDUM SOBRE LA PERMANENCIA DEL REINO UNIDO EN LA UE: CONSECUENCIAS

**Araceli Mangas Martín**

Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad Complutense de Madrid\*

## I. INTRODUCCIÓN

Desde su ingreso en 1973, el Reino Unido ha tenido muchos desencuentros con el proceso de integración europea. Era una gran potencia que acababa de perder su imperio. Por ser un Estado poderoso y necesario ha tratado de lograr en cada momento condiciones especiales y privilegiadas, intentando forzar a los demás Estados miembros de la Unión Europea (UE) a revisar los tratados según los gustos e intereses británicos hasta obtener un estatuto especial.

No es el primer referéndum en el que amenaza con retirarse. Hay varios factores, además de una torpe promesa con fines electorales, que explican esta vuelta a la carga de la reevaluación de su relación con la UE: la crisis económica y financiera –aun siendo una economía saneada–, el recelo e incomodidad con un proceso integrador que avanza cada día y, sobre todo, el aumento en el apoyo popular a los partidos populistas antieuropeos.

El premier Cameron, con su irresponsable promesa electoral de enero de 2013, ha presionado hasta lograr una Decisión de los Jefes de Estado o de Gobierno (18-19 de febrero de 2016) sobre la interpretación y aplicación de algunas normas europeas a fin de presentar ante la opinión pública británica unas mejoras en su relación con la Unión y hacer campaña a favor del referéndum. A pesar de ese favorable acuerdo político para el RU, la incertidumbre del referéndum genera notables riesgos: divide a la ciudadanía británica, que debe responder de forma simple a un problema complejo, y puede poner en grave riesgo su economía, así como la estabilidad y el futuro de la UE. El Reino Unido quería recobrar flexibilidad para los compromisos y obligaciones adquiridos, y parcialmente lo ha logrado.

Los británicos deberán pronunciarse en el referéndum, al decantarse por la retirada o la permanencia, sobre las reformas logradas por el Reino Unido en el funcionamiento de la Unión en la Decisión en el marco del Consejo Europeo de febrero de 2016. Examinaré primero las reformas logradas y, luego, las consecuencias de la eventual retirada.

---

\* Texto solicitado a la autora en la Asamblea de Socios del Círculo Cívico de Opinión celebrada el 19 de abril de 2016, y luego aprobado por la Comisión Ejecutiva el 17 de mayo de 2016.



## II. EL NUEVO ENCAJE DEL REINO UNIDO EN LA UE

### 1. Gobernanza económica de la Eurozona

El Consejo Europeo ofrece garantías a los Estados que no participan en el euro, como el Reino Unido, de que no se discriminará a las personas físicas y jurídicas en función de la moneda oficial del Estado miembro. Los Estados cuya moneda no es el euro tienen derecho a que los actos de la Eurozona respeten sus competencias, derechos y obligaciones. A cambio de este principio de no interferencia en el estatuto de los no participantes, la UE y sus Estados del euro se verán compensados con el compromiso de que aquéllos no obstaculizarán la intensificación de la Unión Económica y Monetaria y la facilitarán.

También se ha acordado un procedimiento de “freno de emergencia” en la toma de decisiones en estas materias; si un Estado no participante en la Unión Bancaria muestra su oposición motivada a un proyecto, por interferir en los Estados ajenos al euro, el Consejo suspenderá la adopción de la norma para abrir un período de debate centrado en las consecuencias de la norma común. Es un mecanismo de suspensión de la toma de decisiones en manos de un solo Estado. Fue una concesión importante al Reino Unido a pesar de que la Eurozona estimaba que debía ser una acción colectiva (p.e., de tres Estados).

### 2. Competitividad

Difícilmente puede negarse la lógica de la expansión del mercado interior en servicios, energía, industria digital, etc. O a la aceleración de acuerdos con EEUU, Japón y la India, siempre que reúnan elementos equilibrados de reciprocidad, beneficio mutuo y adecuadas salvaguardias reguladoras. O pedir contención en la regulación; es beneficioso para el crecimiento, la competitividad y el empleo. Exige un cambio de actitud y, a lo sumo, modificar normas de Derecho derivado que puedan suponer rémora o carga burocrática para las empresas sin la compensación de beneficios o garantías necesarias para todos, empresarios, poderes públicos y consumidores. Los límites a la simplificación y desregulación serán la exigencia de una elevada protección de consumidores, trabajadores, salud y medio ambiente. Es un acuerdo razonable y equilibrado al que, en principio, poco cabe objetar.

### 3. “Una unión cada vez más estrecha”

La tercera cuestión suscitada por el Gobierno conservador británico es muy problemática, pues afecta a la concepción de la integración como un proceso. Ese enunciado entronca con el principio de progresividad que preside el modelo de integración desde la Declaración de Robert Schuman (1951). Es preocupante que los Jefes de Estado o de Gobierno hayan aceptado que el Reino Unido no asuma la obligación de trabajar en el seno de la UE por la progresividad del proceso y acepten rebajar las expectativas de mayor integración política. Concebida como proceso, la integración forma parte de la filosofía de la Unión y no conlleva automatismo alguno para ampliar las competencias.



La UE es evolutiva, progresiva y se construye por sucesivas generaciones de europeos que van aportando nuevos elementos a la unidad europea. El Reino Unido no quiere estar atado a la ambición de la profundización, si bien no impide que pueda seguir siendo un objetivo para otros países de la UE.

El Consejo Europeo aclara correctamente que tal enunciado no es una base jurídica para ampliar la aplicación de los Tratados, ni para una interpretación extensiva de las competencias de la Unión o de los poderes de sus instituciones; tampoco que las competencias atribuidas a la Unión no puedan reducirse y devolverse a los Estados miembros. El acuerdo interpretativo del Consejo Europeo debería ser suficiente pues es indulgente con el Reino Unido.

#### **4. Participación de los Parlamentos nacionales en la aplicación del principio de subsidiariedad**

El Gobierno británico también abogaba por una participación mayor de los Parlamentos nacionales. En el fondo, lo que pretende es que el Consejo pueda vetar y someter a la Comisión Europea a discreción, instrumentalizando para ello a los parlamentos nacionales. Hay que reconocer que el Reino Unido no es el único que desea interferir en las atribuciones de la Comisión y renacionalizar competencias sin reformar los Tratados.

El acuerdo final consiste, por un lado, en ampliar el plazo de ocho semanas a doce para que los Parlamentos nacionales expresen su oposición (“tarjetas amarillas” en la jerga europea) a una propuesta de acto legislativo de la UE –que redacta la Comisión– cuando no respeta el principio de subsidiariedad.

Por otro, establece que si el número de informes o dictámenes motivados de los parlamentos nacionales contrarios al proyecto de acto legislativo de la Unión representan más del 55% de los votos, el Consejo lo debatirá y suspenderá el examen del proyecto de acto hasta que se modifique para tener en cuenta los dictámenes de las cámaras nacionales. Los Estados miembros se comprometen a paralizar el proyecto de acto normativo hasta conseguir “doblegar” a la Comisión Europea para que cambie su propuesta tal como quieren los parlamentos nacionales.

Este acuerdo puede lesionar el derecho cuasi-exclusivo y discrecional de propuesta legislativa de la Comisión. La Comisión, que nace de la confianza mayoritaria del Parlamento Europeo, está obligada defender el interés general y puede ver en los informes parlamentarios posiciones no compatibles con el interés común europeo. La Comisión se puede negar a modificar el proyecto y puede retirar la propuesta, pero la inacción legislativa permite recuperar el ejercicio de la competencia a gobiernos y parlamentos nacionales.

Ese umbral de “tarjetas amarillas” se convierte en “tarjeta roja” al paralizar la propuesta de la Comisión, enerva su derecho discrecional de propuesta, no respeta al equilibrio institucional y provoca una recuperación de facto de competencias nacionales.

## 5. La libre circulación y residencia de los ciudadanos de la UE

La saneada economía del Reino Unido ha sido un polo de atracción para numerosos ciudadanos de la UE. El Gobierno británico proponía restricciones a los beneficios y prestaciones gubernamentales como una forma de reducir los factores de atracción hacia el Reino Unido. Es cierto que el hecho de que un Estado miembro atraiga a un gran número de ciudadanos de la UE a su territorio puede plantear distorsiones y cargas excesivas

Las prestaciones sociales no contributivas y, en general, la seguridad social es competencia de cada Estado miembro; no de la UE. El origen del atractivo está en la propia normativa británica de subsidios y, claro, en el principio de igualdad de los ciudadanos de la UE, si bien éste no es irrestricto. También se dan situaciones similares en otros Estados como Austria, Bélgica, Países Bajos y Alemania en los que se reconocen prestaciones o subsidios sociales no contributivos, por ejemplo, de vivienda, subsidio familiar por los hijos, de transporte, de espera del primer trabajo, espera en búsqueda de empleo, etc. El Reino Unido no estaba solo, si bien las pretensiones británicas irritaban a los Estados del Este y del Sur.

El Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) reconoce el derecho de los ciudadanos de la Unión a circular y a residir libremente en el territorio de los Estados miembros, si bien lo supedita a las “limitaciones y condiciones previstas en los Tratados y en las disposiciones adoptadas para su aplicación” (art. 21.1); también prohíbe toda discriminación por razón de la nacionalidad “en el ámbito de aplicación de los Tratados” (art. 18). El derecho de libre circulación y residencia no es, pues, un derecho irrestricto.

La Directiva 2004/38 es la “ley” europea que establece las condiciones de ejercicio de la libre circulación y exige, o tener un trabajo, o recursos suficientes y un seguro médico para que ningún ciudadano sea una carga para el Estado de acogida.

El Tribunal de Justicia ha declarado que un ciudadano de la Unión sólo puede reclamar la igualdad de trato “si su estancia en el territorio de dicho Estado cumple los requisitos” - medios económicos y seguro médico- de la Directiva citada (sentencias *Dano*, C-333/13; *Alimanovic*, C-67/14). El resto de estancias son ilegales, aunque puedan ser toleradas, pero no dan derecho a beneficios no contributivos para los inactivos.

Limitar las prestaciones especiales no contributivas internas, según el Tribunal de Justicia, “pretende impedir que los ciudadanos de la Unión que no ejerzan una actividad económica utilicen el sistema asistencial del Estado miembro de acogida para garantizar su subsistencia” (sentencia *Dano*, cit.). Y ha estimado “legítimo que un Estado miembro de acogida desee asegurarse de la existencia de un vínculo real entre el solicitante de una prestación y ese Estado miembro competente”. Ese vínculo “podría responder, en principio, a un objetivo legítimo que puede justificar restricciones de los derechos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (*Comisión/Austria*, C-75/11).



En consecuencia, el marco legal para las restricciones que ha planteado el Reino Unido no está en la reforma de los Tratados sino en interpretación dada por el Tribunal de Justicia de la UE a la aplicación de la propia Directiva 2004/38.

Por ello, el Consejo Europeo acepta que es legal “la posibilidad de denegar las prestaciones sociales a personas que ejercen su libertad de circulación con el único objetivo de poder disfrutar de la ayuda social de otro Estado miembro cuando no disponen de recursos suficientes para optar al derecho de residencia”. Y que los Estados están “capacitados para tomar medidas destinadas a prevenir el abuso de derecho o el fraude, como la presentación de documentos falsificados, y para tratar casos de matrimonios de conveniencia contraídos o mantenidos con nacionales de terceros países con el fin de hacer uso de la libre circulación como vía para regularizar una estancia ilícita en un Estado miembro...”.

Parece razonable que la UE sea suficientemente flexible para dar cabida a los diferentes sistemas de bienestar nacional al mismo tiempo que garantice las libertades fundamentales de libre circulación y residencia. Lo que importa es que las restricciones se basen en criterios objetivos y no sean desproporcionados respecto de los objetivos que persiguen.

## **6. Valoración del acuerdo sobre el que se pronunciarán los británicos**

Salvo la concesión relativa a que el Reino Unido no está ligado por la ambición de la progresividad de la Unión, hay que reconocer que el régimen de trato otorgado no es exclusivo para ese Estado sino que son reformas para todos. Todos los Estados miembros que se encuentran fuera de la zona euro (nueve Estados, en disminución previsible) gozarán de la no interferencia con la Eurozona. Igualmente, los acuerdos sobre la competitividad o las nuevas opciones de parálisis a favor de los Parlamentos nacionales o la aceptación de una interpretación restrictiva de los beneficios de la libre circulación y residencia no son un estatuto especial para el Reino Unido. Son reformas para todos logradas por la fuerza de la voluntad de un solo Estado al que otros muchos apoyaban en silencio. No ha caminado solo el Reino Unido.

En efecto, lo preocupante de las exigencias británicas es que tuvieron la comprensión, cambiante según los temas, de gobiernos y de la propia Comisión. Alemania soportó a favor de un acuerdo que facilitase a toda costa la permanencia del Reino Unido y no conllevarse cambios en los tratados en el corto plazo.

No es la primera vez que una UE tan heterogénea reconoce jurídicamente estatutos especiales y diversos entre sí. Además del Reino Unido, Dinamarca, Irlanda, Polonia, República Checa y Suecia tienen regímenes particulares. Con retirada o sin ella, esta decisión puede generar resentimiento y animar a algunos de esos y otros Estados miembros que quieren engrosar su estatuto particular hasta emular al Reino Unido. El acuerdo les ofrece un precedente más para frenar u obstaculizar el progreso de la Unión. También podría ser un peligroso precedente si fuerzas populistas antieuropeístas llegan al poder en grandes Estados (Francia...).

Sin embargo, el riesgo real, inmediato, de perder a la gran potencia que es el Reino Unido hubiera sido seguro si no se hacía alguna concesión. Y aún así el referéndum es incierto; una victoria del “no” daría alas a los populistas de toda Europa en un momento en el que la democracia está en horas bajas.

### **III. CONSECUENCIAS DE LA RETIRADA**

El “no” a la permanencia en las condiciones pactadas en la Decisión de febrero aboca al Reino Unido a escenarios inquietantes en su política interna y externa.

#### **1. La falta de alternativas a la membresía europea**

Se han hecho muchos análisis sobre las alternativas que tiene el Reino Unido y ninguna es creíble ni comparable con la actual: 1/ Negociar un acuerdo de retirada con una relación privilegiada o no. 2/ Integrarse en el Espacio Económico Europeo (como Noruega, aceptar las normas sin participar en su adopción). 3/ Integrarse en la EFTA (regreso a 1960). 4/ Modelo suizo con cientos de acuerdos sin acceso a los servicios y la City cortocircuitada. 5/ Negociar un acuerdo de libre comercio con la UE. 6/ Negociar una Unión Aduanera (como Turquía) sin acceso al mercado interior. 7/ Limitar sus relaciones a las reglas de la OMC (el trato dado a Rusia, China...).

#### **2. Consecuencias intracomunitarias, en especial para España (Gibraltar)**

Internamente tendría que afrontar que Escocia es abiertamente europeísta y el fantasma del independentismo se agudizaría. Los acuerdos del “Viernes Santo” (1998) para Irlanda del Norte tienen como referencia de fondo la común pertenencia de Irlanda y el Reino Unido a la UE, proceso que se podría ver interrumpido si sale el Reino Unido de la UE originando la reapertura de los controles fronterizos de personas y mercancías entre Irlanda y el Ulster. Francia dejaría de asumir en Calais el papel de frenar en el continente mismo la llegada de inmigración ilegal al Reino Unido.

La retirada británica tendría consecuencias para Gibraltar. Los Tratados internacionales no son compartimentos estancos; el Tratado de Utrecht permite el cierre de la comunicación terrestre entre el territorio cedido de Gibraltar y el territorio español circunvecino con plena discrecionalidad por parte de España. Desde la adhesión en 1986 a los Tratados comunitarios, España perdió aquella facultad al estar obligada por la normativa europea a garantizar la libre circulación, residencia y derecho a trabajar de los nacionales de todos los Estados miembros. Gracias al hecho de que el RU no forma parte del sistema Schengen, España está facultada a hacer controles a personas, vehículos y mercancías, con la debida proporcionalidad, a todos los que desean entrar o salir de España (espacio Schengen) accediendo desde o hacia Gibraltar.

En caso de retirada del RU, al dejarse de aplicar los tratados de la UE –y a reserva de los que se pacte entre los 27 y el RU para su salida ordenada y la futura relación–, se restablecerían para España los derechos que le reconoce el Tratado de



Utrecht (cierre o apertura a discreción) para el paso de personas, vehículos y mercancías con los debidos controles unilaterales. No obstante, no tendría sentido alguno el cierre ni sería bajo ningún concepto aconsejable: por razones políticas, humanas y humanitarias, además de las económicas, el paso debe estar abierto de forma general en las condiciones que España establezca.

Así pues, España recobraría, sin las agobiantes inspecciones de la Comisión europea, la plena facultad de hacer controles tan rigurosos como estime oportuno y conveniente y, llegado el caso, cerrar el paso puntualmente cuando lo estime necesario. El trato a los gibraltareños (entrada, salida) sería el propio de nacionales de un Estado tercero. El acceso futuro a la residencia –o segunda vivienda–, así como al ejercicio de actividades laborales y profesionales podrá limitarse o impedirse, si bien habrá que tener en cuenta el previsible acuerdo entre Reino Unido y UE, en el que España debe estar muy vigilante para no otorgar facilidades o ventajas sin compensaciones adecuadas.

Sin embargo, en cuanto al derecho de residencia, propiedades, negocios y conjunto de derechos adquiridos en estos años de común pertenencia a la Unión por los gibraltareños, así como los del conjunto de ciudadanos británicos residentes en España, no se verán afectados, por lo que los derechos, obligaciones o situaciones jurídicas creadas durante la vigencia de los Tratados de la UE deberán ser respetados (art. 70.1 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969). La futura transmisión de los mismos por sus titulares podría ser condicionada por España.

También Gibraltar dejará de estar sujeto a normativa de la UE en materia de sociedades –que apenas cumple–, o a la normativa medioambiental, entre otras; y a los consiguientes controles y advertencias de la Comisión Europea. También España se sacudiría las presiones de la Comisión en la Verja. En consecuencia, la múltiple controversia se abrirá en todos sus frentes: colonial (territorio cedido), territorial (istmo usurpado), marítima (la delimitación de los espacios marítimos) y aérea. Despertaremos todos de la anestesia que sobre los conflictos territoriales produce una organización de integración. Compartir un espacio jurídico, económico y social integrado ayuda a sublimar los conflictos territoriales.

Es más, a España no solo le interesa mucho la permanencia del Reino Unido sino que le convendría la plena integración del RU en el espacio Schengen y la aplicación íntegra de las reglas de la unión aduanera y del mercado interior para poner fin a la laxitud gibraltareña y británica en materia de fiscalidad, sociedades, servicios y descontrol de comercio de mercancías que tanto daño causa a España y a la economía del entorno.

### **3. Las relaciones exteriores**

Las relaciones exteriores y la seguridad de la UE y del propio Reino Unido se verían afectadas. Además, un efecto inmediato del triunfo del *Brexit* será la necesidad imperiosa y casi urgente para el RU de reconstruir toda la red de acuerdos

comerciales y económicos, incluidos entre otros los de inversiones y pesqueros, que tiene tendidos la UE con el conjunto de países y grupos de Estados de todo el mundo y organizaciones internacionales. Tendrá que conectarse con el comercio y la economía internacional, amén de incorporar a su derecho interno las obligaciones internacionales medioambientales y las sanciones económicas y comerciales (Rusia, Corea del Norte, etc.) y a ser posible antes de los dos años de plazo máximo para que cobre vigencia la retirada. El propio Gobierno británico ha reconocido en su Informe *The process for withdrawing from the European Union* que esto le llevará bastantes años, y que no tiene garantía de que el Reino Unido negociase condiciones tan buenas como las que disfrutaba la UE.

El posible abandono británico no cambiará tan rápidamente la política exterior de la UE que probablemente seguirá siendo intergubernamental. El fuerte apego británico a una política exterior intergubernamental y a acciones limitadas en todo caso, junto a su oposición a una política de seguridad y defensa, han debilitado a la Unión como potencia con proyección global. Claro que el abandono británico no permite deducir alegremente que se generen oportunidades para la política exterior de la UE ni menos aún, que por fin, la UE sea un actor más integrado, coherente y activo en política exterior.

La ausencia británica no posibilitará una política exterior y de seguridad propia y de impacto. Será algo menos difícil, quizás funcione algo mejor, quizás, pero las percepciones y sensibilidades siguen siendo variadas y contrapuestas y la pérdida de confianza interna y externa por la retirada puede llevar a la UE a la confusión y la parálisis. No habrá automatismos en los beneficios potenciales y una UE sin los británicos perderá credibilidad por su prestigio y capacidad de influencia ante el mundo. Quedará limitada la ambición y el alcance estratégico de la UE. Se verá en esa pérdida una prueba más del declive del continente.

La aspiración de que Gran Bretaña sea una nación independiente sin ataduras y un actor relevante en el ámbito internacional no es creíble debido a la cambiante realidad internacional en la que los Estados solo controlan una parte del poder, y también a que los problemas globales son desequilibrantes, desde el cambio climático a los Estados fracasados y al terrorismo yihadista. La retirada les libraría de algunas desventajas de operar a través de la UE, como son las dificultades europeas para la formulación y ejecución de una estrategia exterior fuerte y clara; pero tendría el Reino Unido que renunciar a que la UE refleje sus intereses y prioridades. Si el Reino Unido es considerado como una potencia influyente en el mundo, si se le considera potencia, es por ser miembro de la UE y ejercer influencia en materia de política exterior.

Aunque tiene una visión individual más proclive a proteger los intereses estratégicos de los EEUU, las aportaciones del RU son imprescindibles en la concepción de la PESC, en la capacidad de análisis, planificación y propuesta de esta política, así como su determinación en la decisión y por sus aportaciones en la ejecución de la PESC y de la defensa. Por tanto, la retirada tendrá importantes consecuencias negativas para los intereses de política exterior del Reino Unido y también para la UE.



La pertenencia del Reino Unido a la UE forma parte de su *soft power*. También puede decirse en sentido inverso, la presencia y fuerza disuasoria británica es parte considerable del *soft power* europeo. La interacción es mutua: se beneficia y nos beneficia por ser una economía saneada, un Estado con inmejorables relaciones exteriores y el de mayor influencia internacional de la UE. No poder contar con su prestigio internacional nos debilitaría extraordinariamente, en especial cuando los intereses económicos y geoestratégicos se desplazan a Asia.

El Reino Unido ha sido el tradicional interlocutor de EEUU dentro de la UE. Ese papel le ha hecho especialmente valioso para los EEUU y permitía a los británicos una relación más equilibrada con la superpotencia. Con el Reino Unido dentro, EEUU puede influir en la UE; fuera de la Unión, a EEUU le vale poco.

#### **4. Política de seguridad y defensa**

Sin el Reino Unido en la Unión, habría menos oposición a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) y a la futura política de defensa propia europea. Gran Bretaña tiene un veto permanente sobre el desarrollo de la PCSD y se ha asegurado de forma consistente de que sea compatible con la OTAN. En caso de abandonar la UE, perdería esa influencia y sus temores podrían convertirse en una realidad.

Sin el RU, se perdería a una potencia nuclear y miembro del Consejo de Seguridad, así como las mejores capacidades militares disponibles. Este poder viene acompañado de una cultura estratégica: es un Estado con determinación, con influencia decisiva en el seno de la OTAN y que sabe combinar esos activos, junto a su experimentada red diplomática, para transformarlos en influencia global.

Es claro que el RU evita, en el seno de la UE, la colaboración y profundización en la seguridad y defensa mediante estructuras nuevas. El escaso desarrollo de la PCSD no se debe solo al Reino Unido, pues si la PCSD es uno de los ámbitos menos avanzados es porque una mayoría de Estados miembros siguen siendo reacios a integrar aún más sus instrumentos de seguridad, a pesar de que la crisis debiera haber empujado a “agrupar y compartir”, coordinando los ajustes.

La seguridad debería ser el elemento determinante en la campaña del referéndum. Sin embargo, cuando el premier Cameron lanzó el órdago de la retirada (enero 2013) no conocía el deterioro de las condiciones de seguridad en 2014 y 2015: el IS no era una prioridad, la tensión con Rusia no se había manifestado (hasta finales de 2013), no se habían producido las matanzas en París de enero y noviembre de 2015, ni la masiva migración desde Siria (primavera 2015) ni los acuerdos con Irán (primavera 2015). Ha cambiado el enfoque de la seguridad y la UE es cada vez más propensa a asumir una parte mayor de la carga de la seguridad global por el desplazamiento de intereses de EEUU hacia Asia. La UE y el mundo occidental han tenido que reordenar sus prioridades en torno a la protección de nuestro modo de vida y las fronteras exteriores.

Es bien sabido que en el concepto contemporáneo de seguridad, los riesgos no son solo militares ni se pueden examinar aislados de los análisis referidos a la estabilidad social, económica y política de los Estados. Probablemente el mayor riesgo para la UE es el colapso de los Estados en su vecindad (Oriente próximo y medio, Asia, norte de África y Sahel...), pues en ellos anida un expansivo terrorismo global y multiplica la emigración y los anhelos de refugio. Y sabemos que no es decisiva la superioridad militar por sí sola ante el riesgo máximo que es el colapso de Estados. La dominación militar no es eficaz en el medio y largo plazo para los retos de la seguridad nacional y europea: el terrorismo yihadista infiltrado en nuestras sociedades, los Estados desestructurados y fallidos.

El Reino Unido perdería la condición de miembro de Europol y de EuroJust, instrumentos que coordinan la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre los países de la UE. La cooperación judicial penal –en concreto grandes avances como la orden de detención y entrega europea y la obligación de reconocimiento mutuo de decisiones judiciales– ya no sería aplicable al Reino Unido, de modo que habría que volver a los lentos, complejos e inseguros convenios internacionales de extradición y de reconocimiento de sentencias extranjeras. Se perdería eficacia, mucha eficacia. Será preciso una intensa cooperación británica y europea que evite vacíos.

Sin el RU, la UE no podría asumir plenamente los riesgos que corre su seguridad; pero en situaciones que pongan a prueba la paz en Europa, el Reino Unido no se podrá desentender de la acción conjunta, ya como socio atlántico, ya como socio externo. Es cierto que los compromisos del RU, como los del resto de Estados europeos de la OTAN, permanecen en el seno de la organización militar atlántica. Seamos realistas; la Unión Europea ni está preparada ni tiene la voluntad colectiva para conducir acciones coercitivas que seguirán estando reservadas a la OTAN.

Lo irritante no es la dificultad para la UE de desarrollar una capacidad de seguridad y defensa sin el Reino Unido, sino planteado a la inversa, cuán fuerte y disuasoria sería la Unión Europea si Gran Bretaña participara plenamente en la seguridad y defensa.

#### **IV. CONCLUSIONES**

La Decisión política del Consejo Europeo de 18 y 19 febrero de 2016 para el encaje del Reino Unido en la UE acoge una parte sustancial de las peticiones del Gobierno británico en el marco de un relativo equilibrio con los intereses generales y los principios fundamentales de la integración. Ha sido una clara concesión política en aras del pragmatismo y para atraer a la ciudadanía británica.

Cualquiera que sea la decisión del pueblo británico, la promesa del referéndum ya ha hecho mucho daño al proceso de integración. Mientras el Consejo Europeo contemplaba absorto como el Reino Unido se miraba su ombligo, los Estados europeos han dedicado más tiempo a los cortafuegos en materia económica o al porcentaje de tarjetas rojas o a los símbolos de la Unión –es decir, a la amenaza



británica de retirada–, que a las amenazas externas y ataques reales a nuestra seguridad como el terrorismo internacional o a la necesidad de cooperar entre policías y servicios europeos de inteligencia. El tiempo gastado en dos Consejos europeos monográficos sobre el RU nos ha impedido ocuparnos seria y concienzudamente de la posibilidad de un acuerdo de paz en Siria y de poner fin al flujo de refugiados.

La reciente fiebre referendaria del Gobierno conservador ha dañado también la reputación internacional del Reino Unido por la volubilidad de su identidad como Estado (referéndum escocés) y como potencia en el sistema internacional que desconoce sus prioridades y responsabilidades de seguridad (referéndum de retirada).

Hay que reconocer que el Gobierno conservador ha sembrado la desconfianza hacia la democracia representativa y se presenta como poco fiable en la escena internacional. Es una incoherencia y frivolidad que el RU haya echado a la suerte de un referéndum su permanencia en la UE, cuando la eventual salida por accidente puede desestabilizar a la UE. Nuestra desestabilización es el mayor riesgo para la seguridad del Reino Unido.

Sería positivo que los británicos voten por la permanencia convencidos de los beneficios de una Europa fuerte para su seguridad nacional y prosperidad y no por los costes de la retirada. También deberían apreciar el estatus especial en el que –como ha recordado el propio Gobierno británico en la campaña– pueden gozar de lo mejor de ambos mundos.

La permanencia del Reino Unido tendría que ser el acicate para que se implicara en las responsabilidades de la UE para influir y gestionar el contexto global cambiante y asegurar conjuntamente los intereses de seguridad. El Reino Unido es la clave de la implicación europea en la seguridad global y en sus manos está decidir si quieren ser un actor principal de la Unión Europea.

Para los europeístas, las concesiones hechas deberían servir a la UE para poder emprender el salto cualitativo sin frenos en la línea de reformas profundas proyectadas en el Informe de los cinco presidentes de 2015.

Es cierto que la Unión da muestras de debilidad en su proyecto político, en especial desde las ampliaciones del siglo XXI. Lo que importa es que la Unión muestre determinación de seguir adelante siempre, negociar todo, rebajar los umbrales de aceptación mutua para encontrar espacios comunes y contar con el esfuerzo interpretativo del Derecho.

Mayo 2016



# PUBLICACIONES





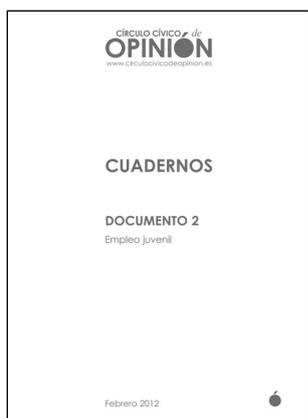
# Colección CUADERNOS

## DOCUMENTOS E INFORMES



### DOCUMENTO nº 1

*España: ante una encrucijada crítica.  
Empleo, responsabilidad y austeridad*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2011



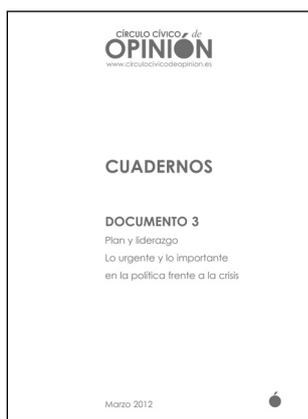
### DOCUMENTO nº 2

*Propuestas para fomentar el empleo juvenil*  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2012

#### INFORMES

*Para un diagnóstico sobre la formación y el empleo de los jóvenes.*  
L. Garrido Medina, UNED

*El empleo juvenil en España: un problema estructural.*  
F. Felgueroso, Universidad de Oviedo.



### DOCUMENTO nº 3

*Plan y liderazgo. Lo urgente y lo importante en la política  
frente a la crisis*  
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2012

#### INFORMES

*Lo urgente y lo importante en la política económica hoy.*

J.M. Serrano Sanz, Universidad de Zaragoza

*Políticas para una recesión de balance.*

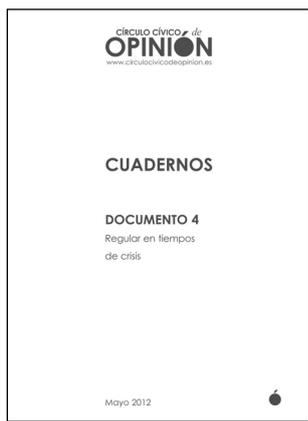
M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

*Economía española. Diagnóstico, situación y propuestas.*

A. Torrero, Universidad de Alcalá

*La política económica frente a los problemas urgentes e importantes  
de la economía española actual.*

A. Costas, Círculo de Economía



#### DOCUMENTO nº 4

*La refundición de los reguladores*  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2012

##### INFORMES

*Sobre la estabilidad de la regulación. Fórmulas de equilibrio y frentes de riesgo.*  
J. Esteve Pardo, Universidad de Barcelona  
*Estabilidad regulatoria.*

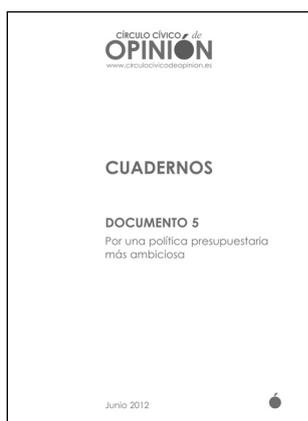
F.J. Villar, Universidad de Barcelona

*Mínimos reguladores, mínima regulación, mínima restricción y mínima distorsión a los mercados.*

A. Betancor, Universidad Pompeu Fabra

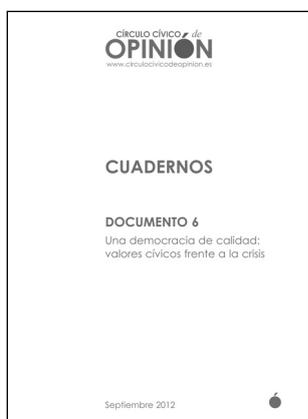
*La estabilidad de la regulación económica.*

J. de la Cruz Ferrer, Universidad Complutense



#### DOCUMENTO nº 5

*Por una política presupuestaria más ambiciosa*  
Círculo Cívico de Opinión. Junio de 2012



#### DOCUMENTO nº 6

*Una democracia de calidad: valores cívicos frente a la crisis*  
Círculo Cívico de Opinión. Septiembre de 2012

##### INFORMES

*La moral de la democracia.*

V. Camps, Universidad Autónoma de Barcelona

*Elogio de la obligación. No hay democracia posible sin cultura de la obligación.*

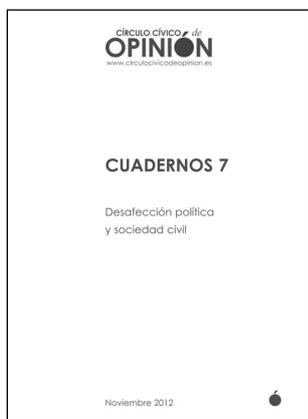
A. Cortina, Universidad de Valencia

*Raíces privadas de la ética pública.*

J. Goma Lanzón, Fundación Juan March

*Remedios para lo irremediable.*

F. Savater, escritor



#### DOCUMENTO nº 7

*Desafección política y sociedad civil*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2012

##### INFORMES

*Partidos políticos y sociedad civil:*

*análisis de un divorcio, propuestas de reconciliación.*

J. Rupérez, Embajador de España

*La presunta desafección democrática.*

J. M. Ruiz Soroa, abogado

*Wikicracia y antipolítica.*

I. Camacho, periodista y escritor

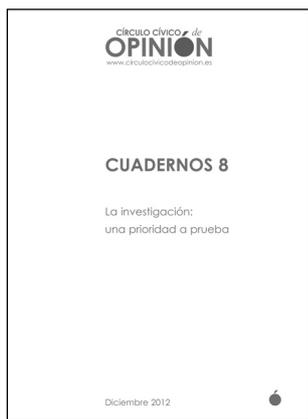
*Fallo de país.*

A. Ortega, escritor y periodista

*Preocupémonos de los procesos, no de los resultados.*

J. I. Torreblanca, UNED





### DOCUMENTO nº 8

*La investigación: una prioridad a prueba*  
Círculo Cívico de Opinión. Diciembre de 2012

#### INFORMES

*Investigación, desarrollo e innovación en una España en crisis: un breve informe de situación y algunas propuestas.*

F. Cossío, UPV, Ikerbasque

*La ciencia española entre dos leyes.*

J. López Facal, CSIC



### DOCUMENTO nº 9

*Medidas para la reactivación del sector inmobiliario y la construcción*  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2013

#### INFORMES

*La ciudad compacta, un recurso frente a la crisis.*

L. Fernández-Galiano, Universidad Politécnica de Madrid

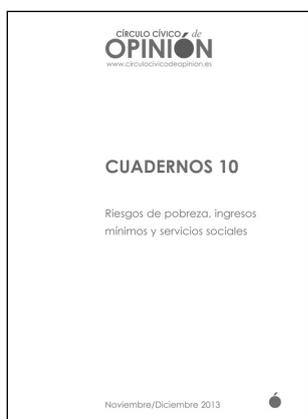
*Territorio y ciudad, después de la crisis.*

M. Martín Rodríguez, Universidad de Granada

*El caso de Madrid: 1997-2012. Del urbanismo explosivo al inane.*

*Sacar lecciones de la crisis.*

J. Gómez Mendoza, Universidad Autónoma de Madrid



### DOCUMENTO nº 10

*Riesgos de pobreza, ingresos mínimos y servicios sociales*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre/Diciembre de 2013

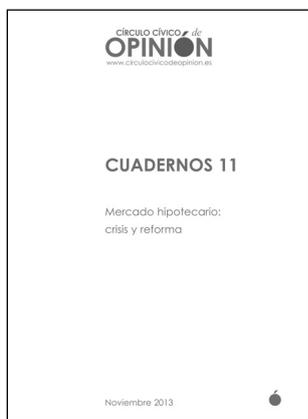
#### INFORMES

*La garantía de unos ingresos mínimos para todos: una reforma necesaria para mantener la cohesión social y preservar el capital humano.*

M. Laparra, Universidad Pública de Navarra

*Problemas y dificultades de los servicios sociales públicos y propuestas.*

D. Casado, Seminario de Intervención y Políticas Sociales



### DOCUMENTO nº 11

*El mercado hipotecario de viviendas en España: una reconsideración*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2013

#### INFORMES

*Informe sobre los desahucios.*

M. Atienza, Universidad de Alicante

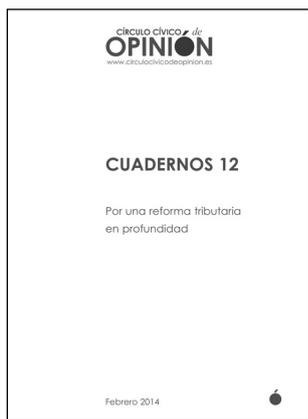
*La crisis de la hipoteca.*

M. Hernández-Gil Mancha, Registrador de la Propiedad

*Hipoteca y sobreendeudamiento.*

*Breve nota sobre las recientes iniciativas legislativas.*

E. Calmarza Cuencas, Registrador de la Propiedad y Mercantil



## DOCUMENTO nº 12

*Por una reforma tributaria en profundidad*  
Círculo Cívico de Opinión. Febrero de 2014

### INFORMES

*Reforma tributaria.*

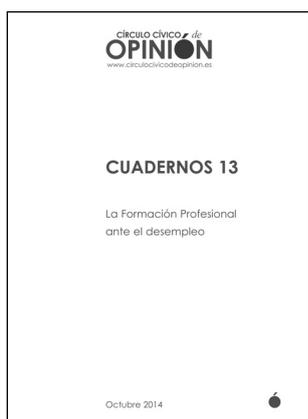
E. Albi, Universidad Complutense de Madrid

*Tres reflexiones sobre la reforma fiscal: fraude, desigualdad y descentralización.*

J. López Laborda, Universidad de Zaragoza

*Una evaluación del sistema fiscal español y las reformas necesarias.*

I. Zubiri, Universidad de Zaragoza



## DOCUMENTO nº 13

*La Formación Profesional ante el desempleo*  
Círculo Cívico de Opinión. Octubre de 2014

### INFORMES

*Situación actual de la Formación Profesional en España.*

*Apuntes para un breve diagnóstico y propuesta de una agenda prioritaria.*

F. A. Blas, Universidad Complutense de Madrid

*Apuntes sobre la Formación Profesional en España.*

J. Carabaña, Universidad Complutense de Madrid

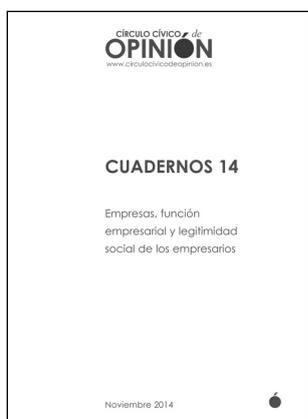
*Se es de donde se hace el Bachillerato... o no se es:*

*sobre la minusvalorización de la Formación Profesional y sus consecuencias.*

M. Fernández Enguita, Universidad Complutense de Madrid

*La Formación Profesional en España desde la perspectiva del empleo.*

F. J. Mato Díaz, Universidad de Oviedo



## DOCUMENTO nº 14

*Empresas, función empresarial y legitimidad social de los empresarios*  
Círculo Cívico de Opinión. Noviembre de 2014

### INFORMES

*La legitimidad de empresas y empresarios en España: una perspectiva comparada.*

E. Huerta Arribas, Universidad Pública de Navarra

V. Salas Fumás, Universidad de Zaragoza

*Valoración del empresario y problemas y retos de las empresas en España.*

J.R. Cuadrado Roura y A. García Tabuena, Universidad de Alcalá

*La función innovadora del empresario.*

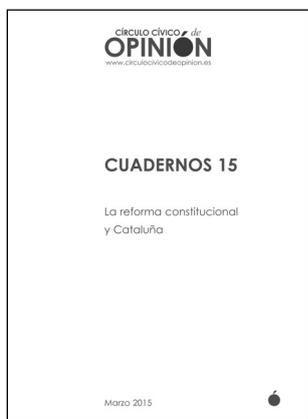
F. Becker Zuazua, Universidad Rey Juan Carlos

*El empresario: función social y legitimación*

A. Cuervo, CUNEF

*El empresario en la sociedad actual. Clave del desarrollo societario y económico.*

S. García Echevarría, Universidad de Alcalá



## DOCUMENTO nº 15

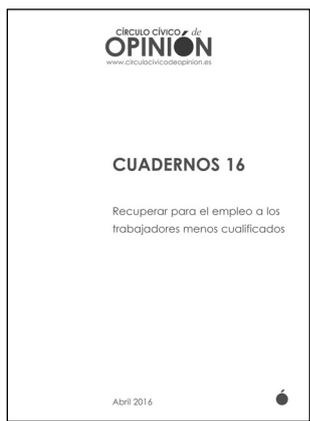
*La reforma constitucional y Cataluña*  
Círculo Cívico de Opinión. Marzo de 2015

### INFORMES

*La reforma constitucional y Cataluña*

S. Muñoz Machado, Universidad Complutense



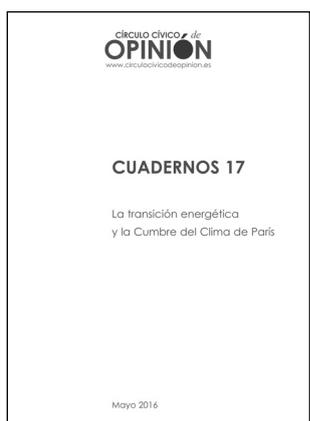


#### **DOCUMENTO nº 16**

*Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados*  
Círculo Cívico de Opinión. Abril de 2016

INFORME

*Recuperar para el empleo a los trabajadores menos cualificados.*  
L. Garrido, UNED, R. Gutiérrez, Universidad de Oviedo



#### **DOCUMENTO nº 17**

*La transición energética y la Cumbre del Clima de París*  
Círculo Cívico de Opinión. Mayo de 2016

*La transición energética y la Cumbre del Clima de París*  
C. López, Universidad Autónoma de Madrid

# Colección POSICIONES

- 1. POR UN PACTO DE ESTADO**  
Octubre de 2012
- 2. ECONOMÍA ESPAÑOLA: TAREAS PENDIENTES**  
Noviembre de 2012
- 3. CORRUPCIÓN POLÍTICA**  
Febrero de 2013
- 4. ECONOMÍA ESPAÑOLA: CORREGIR EL AJUSTE PARA INICIAR EL CRECIMIENTO**  
Mayo de 2013
- 5. OCHO MIL MILLONES DE EUROS DE AHORRO: LA COMPLEJA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL**  
Mayo de 2013
- 6. SUPERAR LA DESAFECCIÓN, RECUPERAR EL APOYO CIUDADANO**  
Julio de 2013
- 7. POR UN COMPROMISO NACIONAL DE REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA**  
Octubre de 2013
- 8. CATALUÑA: A FAVOR DE LA CONCORDIA**  
Enero de 2014
- 9. ECONOMÍA ESPAÑOLA: LAS EXIGENCIAS DE UN CRECIMIENTO VIGOROSO**  
Febrero de 2014
- 10. ANTE LAS ELECCIONES EUROPEAS**  
Abril de 2014
- 11. ESPAÑA, LA APUESTA POR LA RENOVACIÓN**  
Octubre de 2014
- 12. ECONOMÍA ESPAÑOLA: EL REALISMO OBLIGADO. LA HORA DE LA POLÍTICA**  
Enero de 2015
- 13. POR UNA CULTURA DE PACTO Y COOPERACIÓN POLÍTICA**  
Mayo de 2015
- 14. ESPAÑA ANTE EL 27-S**  
Septiembre de 2015
- 15. NUEVA LEGISLATURA, NUEVO CICLO POLÍTICO: POR LA REFORMA Y EL PACTO**  
Noviembre de 2015
- 16. EL VALOR ECONÓMICO DE LA UNIDAD: CATALUÑA EN ESPAÑA**  
Diciembre de 2015
- 17. A FAVOR DE LA POLÍTICA: UN BUEN GOBIERNO ¡YA!**  
Febrero de 2016
- 18. EUROPA ANTE LA CRISIS DE ASILO Y REFUGIO: UN LLAMAMIENTO A LA RESPONSABILIDAD SOLIDARIA**  
Marzo de 2016



## SOCIOS

**Miguel Aguiló**  
Ingeniero de Caminos

**Carlos Balado**  
Subdirector General  
Banco Popular

**Fernando Becker**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Antonio-Miguel Bernal**  
Historiador

**Victoria Camps**  
Catedrática de Filosofía Moral y Política

**Luis Caramés**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Francesc de Carreras**  
Catedrático de Derecho Constitucional

**Adela Cortina**  
Catedrática de Ética y Filosofía Política

**Antonio Cortina**  
Director Adjunto del Servicio de Estudios  
Banco Santander

**Álvaro Delgado-Gal**  
Escritor

**Luis Fernández-Galiano**  
Arquitecto

**Juan Pablo Fusi**  
Historiador

**José Luis García Delgado**  
Catedrático de Economía Aplicada

**Jaume Giró**  
Director General Adjunto  
CaixaBank

**Josefina Gómez Mendoza**  
Catedrática de Geografía

**Fernando González Urbaneja**  
Periodista

**Rodolfo Gutiérrez**  
Catedrático de Sociología

**Emilio Lamo de Espinosa**  
Catedrático de Sociología

**Cayetano López**  
Catedrático de Física Teórica

**Carlos López Blanco**  
Director Global de Asuntos Públicos  
Telefónica

**Alfonso Maldonado**  
Catedrático de Ingeniería Geológica

**Francisco Mangado**  
Arquitecto

**Araceli Mangas Martín**  
Catedrática de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales

**Manuel Martín Rodríguez**  
Catedrático de Economía Política

**Antonio Merino**  
Director de Estudios y Análisis del Entorno  
Repsol YPF

**Jaime Montalvo Correa**  
Vicepresidente  
Mutua Madrileña

**Santiago Muñoz Machado**  
Catedrático de Derecho Administrativo

**Conrado Navarro**  
Director de Relaciones Institucionales  
Iberdrola

**Luis Oro**  
Catedrático de Química Inorgánica

**Eva Piera Rojo**  
Directora de Relaciones Institucionales  
BBVA

**Josep Piqué**  
Economista

**Javier Rupérez**  
Embajador de España

**José Manuel Sánchez Ron**  
Catedrático de Historia de la Ciencia

**José María Serrano Sanz**  
Catedrático de Economía Aplicada

**José Juan Toharia**  
Catedrático de Sociología

**José Ignacio Torreblanca\***  
Profesor de Ciencia Política

**Fernando Vallespín**  
Catedrático de Ciencia Política

**Ramón Vargas-Machuca**  
Catedrático de Filosofía Moral y Política

**Juan-Miguel Villar Mir**  
Presidente de OHL

**José Ignacio Wert**  
Sociólogo

**Juan Antonio Zufiría**  
Director General de IBM Global Technology  
Services Europa

\* Sin participación activa

## RAZÓN DE SER

1. Tras una exitosa transición desde la dictadura a una democracia ya plenamente consolidada, y tras varias décadas de no menos exitosos procesos de modernización económica, social y cultural, España aborda el segundo decenio del nuevo siglo con un escenario incierto. Sin negar la existencia de ámbitos en los que se han efectuado avances importantes, lo cierto es que sobre nosotros pende todavía la salida a la grave crisis económica, y se percibe un claro desgaste de la confianza en la clase política y una crisis de gobernanza que, según muchos, está provocando una puesta en cuestión del mismo modelo de Estado y favorece el aumento de una cierta “fatiga civil”. España, que había tenido un gran proyecto nacional unificador, el de la transición, muestra dificultades para reencontrar una visión clara de su interés general por encima de los intereses partidistas y de las prácticas que se arraigan en otros particularismos.

No es sorprendente que, en este contexto, y pocos años después de haber dado por definitivamente resueltos los problemas que atenazaron a regeneracionistas o noventayochistas, broten aquí y allá proyectos de “regeneración” y que incluso se hable de la necesidad de una “segunda transición”: para unos, el modo de superar la primera; para otros, el modo de hacerla finalmente efectiva. Ese ímpetu regenerador pone de manifiesto, en todo caso, que España no ha perdido el pulso y que la sociedad civil se inquieta e incomoda ante el presente, buscando alternativas que nos devuelvan a una senda que se corresponda con un más activo papel internacional y sirvan para generar un nuevo proyecto nacional.

2. El Círculo Cívico de Opinión es un producto más de esa coyuntura de incertidumbre, en tanto que foro de la sociedad civil, abierto, plural e independiente, alejado de los partidos pero no neutro (y menos neutral). Su objetivo es ofrecer un vehículo para que grupos de expertos puedan identificar, analizar y discutir los principales problemas y dilemas de la sociedad española, pero con la finalidad de que esos debates, conclusiones y sugerencias puedan trasladarse a la opinión pública.

Para conseguirlo, el Círculo generará propuestas y sugerencias concretas, que serán sometidas al escrutinio de la opinión pública a través de los medios de comunicación, los clásicos y los nuevos, pues pretende utilizar al máximo las posibilidades abiertas por las nuevas tecnologías de la información, para que su voz pueda ser escuchada y se proyecte hacia afuera. El Círculo parte del convencimiento de que no es bueno que los partidos monopolicen el espacio de la política; ésta debe estar abierta también a otros actores; foros como el Círculo pueden contribuir a ello.

3. El Círculo Cívico de Opinión toma la forma jurídica más simple, la de una asociación, y pretende trabajar con el mínimo posible de financiación y el mínimo posible de burocracia. Fundado por un grupo de ciudadanos preocupados por la marcha de la cosa pública, invita a todos los que puedan estar interesados a sumarse a su esfuerzo, contribuyendo tanto con apoyo económico como –lo que es más importante– con su inteligencia y conocimiento.

