



Citation: ROMERO BARTUMEUS, L.: «La vertiente estratégico-militar del Acuerdo UE-Reino Unido de 2025 sobre Gibraltar», *Cuadernos de Gibraltar–Gibraltar Reports*, num. 6, 2024-2025.

Received: 14 September 2025.

Accepted: 16 October 2025.

LA VERTIENTE ESTRATÉGICO-MILITAR DEL ACUERDO UE-REINO UNIDO DE 2025 SOBRE GIBRALTAR

Luis ROMERO BARTUMEUS¹

I. INTRODUCCIÓN — II. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UE DE 19 DE MAYO DE 2025 — III. LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA DEL REINO UNIDO 2025 — IV. DECLARACIÓN CONJUNTA REFERIDA AL ACUERDO UE-REINO UNIDO DEL 11 DE JUNIO DE 2025 — V. MARCO ESTRATÉGICO BILATERAL ESPAÑA-REINO UNIDO DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 2025 — VI. CONCLUSIONES — VII. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Antes de que se proclamara el acuerdo definitivo respecto a la futura relación de la UE con Gibraltar, se habían difundido varios documentos que bien podrían arrojar luz sobre algunos aspectos de lo pactado y que tendrían que ver con la vertiente estratégico-militar del futuro Tratado. Igualmente, las declaraciones emitidas el 11 de junio de 2025 por las distintas partes implicadas apuntan también algunas pistas al respecto. Con posterioridad, el Marco Estratégico que España y el Reino Unido acordaron en Londres en septiembre cierra el círculo, a la espera de conocer el texto definitivo del futuro Tratado de relación UE-RU sobre Gibraltar.

PALABRAS CLAVE: Tratado UE-RU sobre Gibraltar, Revisión Estratégica RU, Seguridad y Defensa.

THE STRATEGIC-MILITARY ASPECT OF THE 2025 EU-UK AGREEMENT ON GIBRALTAR

¹ Luis Romero Bartumeus es periodista. Licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense y Master en Paz, Seguridad y Defensa por el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” de la UNED. Es Colaborador Honorario del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Esta publicación ha sido realizada en el marco del Proyecto de I+D+i PID2023-149810NB-I00 (GEOESTRECHO), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER, UE. IP Dra. Inmaculada González García.

ABSTRACT: Before the final agreement on the EU's future relationship with Gibraltar was announced, several documents had been released that could shed light on some aspects of the agreement and that would relate to the strategic-military aspect of the future Treaty. Likewise, the statements issued on June 11, 2025, by the various parties involved also provide some clues in this regard. Subsequently, the Strategic Framework agreed upon by Spain and the United Kingdom in London closes the circle, pending the final text of the future EU-UK Treaty on Gibraltar.

KEYWORDS: EU-UK Treaty on Gibraltar, UK Strategic Review, Security and Defense.

I. INTRODUCCIÓN

Los distintos documentos difundidos el 11 de junio de 2025 por las partes implicadas en la negociación del Tratado que ha de regir las futuras relaciones entre la Unión Europea (UE) y Gibraltar, trajeron consigo algunas novedades en materia de seguridad y defensa. Tanto la Declaración Conjunta como el comunicado del Foreign Office (FO) británico aludían a estos aspectos. Hasta el momento, estos temas habían estado ausentes, al menos formalmente, de la poca información disponible sobre el curso de las negociaciones. La ausencia de toda mención a estos temas en el comunicado gibraltareño no hace más que confirmar que, en este asunto, el Reino Unido (RU) es la única voz autorizada en ese lado de la mesa.

Pero además de las declaraciones de satisfacción por el acuerdo alcanzado tras casi cuatro años de conversaciones y las menciones a la vertiente de seguridad, previamente se produjeron dos importantes acontecimientos en forma de documentos, acordado uno entre la UE y el RU y otro difundido por Londres, aparentemente ajenos a la negociación en torno al futuro de la relación UE-Gibraltar. Estos documentos —ambos con fecha anterior al 11 de junio— muy bien podrían haber abierto la puerta definitivamente y despejar el camino hacia el Tratado en cuestión.

Estos dos documentos fueron en realidad tres, aunque dos de ellos conforman un mismo cuerpo documental. El primero, la “Asociación Estratégica RU-UE”, incluye otro denominado “Asociación en Seguridad y Defensa entre la UE y el RU”, ambos de 19 de mayo de 2025. El tercer documento fue la Revisión Estratégica de la Defensa (SDR, en sus siglas en inglés) británica, de fecha 2 de junio.

Los textos del 19 de mayo incluyen principios de acuerdo entre el RU y la



UE que perfectamente podrían tener derivadas e incluso facilitar la solución de algunos escollos de la negociación en curso del Tratado sobre Gibraltar. La SDR, por su parte, consagra de nuevo a Gibraltar como elemento relevante en los planes de defensa británicos y es citada expresamente en el comunicado del FO del 11 de junio.

Estos documentos los iremos desmenuzando a lo largo de esta aproximación, dado que, cuando escribimos, no existe aún texto definitivo al que referirnos de forma concreta. Uno de los aspectos que —a nuestro juicio— han contribuido a retrasar las negociaciones durante un tiempo mucho más prolongado de lo previsto, ha sido el referido a lo estratégico militar. Y ha podido ser así porque España, aunque no era formalmente parte de la negociación, lo era la UE, tuvo en su mano bloquear todo el acuerdo sino le complacía alguna de las partes del mismo, aplicando el conocido mantra de: no hay nada acordado hasta que todo esté acordado.

El intento de solventar de forma bilateral (España-Reino Unido) el escollo que han supuesto en la negociación los asuntos relativos a la presencia militar británica en Gibraltar fracasó en su momento, ante la negativa británica a aceptar cualquier tipo de cortapisa a su plena libertad de acción en esta materia dentro del Peñón. La solución puede que se haya encontrado en los documentos del 19 de mayo acordados entre el RU y la UE, antes citados.

En última instancia, lo que parece confirmado tras la comparecencia del ministro José Manuel Albares en el pleno del Congreso de los Diputados el 8 de octubre, es que “el acuerdo también contiene disposiciones relativas a la base militar”², aspecto hasta ahora silenciado y al que ninguno de los intervinientes en las negociaciones había hecho alusión.

II. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA Y DE SEGURIDAD Y DEFENSA ENTRE EL REINO UNIDO Y LA UE DE 19 DE MAYO DE 2025

Tras más de 14 años consecutivos de gobiernos conservadores en el RU (2010-2024), en julio de 2024 asume el cargo de primer ministro un líder laborista, Keir Starmer. En ese momento ya eran casi tres años los que se

² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, XV Legislatura (2025), nº 141, 8 de octubre de 2025, pp. 60-91.



llevaba negociando el Tratado de futura relación entre la UE y Gibraltar. Un año después del cambio de Gobierno se anunció que se había llegado a un acuerdo definitivo, aunque aún sin texto concreto. También en ese año de Gobierno laborista se produjo otro cambio significativo en el planteamiento general de las relaciones entre el RU y la UE. Así lo expresan los informes del think tank *UK in a Changing Europe*, que lleva publicano documentos consecutivos sobre las convergencias y divergencias regulatorias entre ambos territorios tras el Brexit. En su informe de abril de 2024 a febrero de 2025³ señalaba que “el nuevo Gobierno [laborista] parecía estar sentando las bases para una mayor armonización regulatoria con la UE” y que “el cambio ya ha comenzado”. En este contexto de cambio de postura “menos ideológica” se incluiría una posición más flexible en algunos aspectos referidos a la negociación sobre Gibraltar.

De todas formas, la verdadera muestra de un cambio de postura, para algunos radical, mantenida durante y después de la negociación del Brexit, fueron las consecuencias de la Cumbre RU-UE de 19 de mayo de 2025, celebrada en Londres. De ese encuentro salieron dos documentos, muy relacionados entre sí: la nueva “Asociación Estratégica entre el Reino Unido y la UE”⁴ y la “Asociación de Seguridad y Defensa”⁵ entre los mismos actores.

En la Declaración Conjunta⁶ emitida para resumir lo acordado en mayo se define lo alcanzado como “una agenda renovada para la cooperación entre la UE y el RU”, que abarca “compromisos en materia de seguridad, defensa y cooperación para el desarrollo”, además de “en materias de seguridad interior, cooperación judicial y migración irregular”. De forma destacada se pone de manifiesto la unidad de criterio en cuanto a seguir apoyando a Ucrania en

³ RELAND, J., “UK-UE Regulatory Divergence Tracker. Q4 2024-Q2 2025” en *UK in a Changing Europe*. London, 2025, <https://ukandeu.ac.uk/reports/uk-eu-divergence-tracker-q4-2024-q2-2025/>

⁴ Comisión Europea, *A renewed agenda for European Union – United Kingdom cooperation Common Understanding*, 19 de mayo de 2025, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1267, consultado el 25 de julio de 2025.

⁵ The Diplomatic Service of the European Union, *EU-UK Security and Defence Partnership*, 19 de mayo de 2025, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-uk-security-and-defence-partnership_en, consultado el 25 de julio de 2025.

⁶ Consejo de la Unión Europea, *EU-UK Leaders Summit 2025 - Joint Statement*, 19 de mayo de 2025, <https://www.consilium.europa.eu/media/1edla1hi/eu-uk-joint-statement.pdf>, consultado el 25 de julio de 2025.



su lucha contra la agresión rusa, a la vez que recuerdan otros asuntos de la agenda internacional en la que comparten criterio, como la petición de un alto el fuego inmediato en Gaza o su preocupación por la expansión del programa nuclear iraní.

En el documento “Asociación Estratégica entre el Reino Unido y la UE” se hace referencia al otro texto, a la “Asociación de Seguridad y Defensa”, convirtiéndose este último —dice el texto mencionado— en “un marco para el diálogo y la cooperación en materia de seguridad y defensa”, ayudando a impulsar el

apoyo a Ucrania; iniciativas de seguridad y defensa, incluida la industria de defensa, movilidad de material y personal militar; seguridad espacial; diálogos regulares de alto nivel y consultas estratégicas; consolidación de la paz y gestión de crisis; cuestiones cibernéticas; lucha contra las amenazas híbridas y resiliencia de las infraestructuras críticas.

En los más de ocho folios de apretada agenda compartida, se incluyen muchos más aspectos que conforman un programa de cooperación que, en muchos casos, quedaron fuera de la negociación del Brexit, que incluyen aportaciones financieras del RU a la UE en materias concretas sobre las que se firmen acuerdos.

En el documento “Asociación de Seguridad y Defensa” se producen las manifestaciones más relevantes dentro de este ámbito, resaltando que ambas partes “comparten la responsabilidad de la seguridad en Europa” y que tanto la seguridad y la prosperidad de ambas “son interdependientes”, comprometiéndose “a fortalecer su colaboración” en estas materias. No podía faltar una referencia a la OTAN, de la que se afirma que “sigue siendo la base de su defensa colectiva”. A continuación, se refieren a un asunto que el informe de *UK in a Changing Europe* antes mencionado pone en relación con el asunto de la negociación sobre Gibraltar. Recuerda que el RU solicitó, y el Consejo de la UE autorizó el 14 de noviembre de 2022, unirse al proyecto de Movilidad Militar de la Cooperación Estructurada Permanente (CEP) de la UE pero que aún no se ha materializado.

Para el think tank británico “España se ha negado hasta ahora a aprobar la participación del RU en un proyecto de la CEP sobre movilidad militar

debido al prolongado estancamiento en torno a Gibraltar”⁷. En otro apartado del mismo informe, reitera que “España se ha resistido a la participación del Reino Unido en ciertos programas de cooperación militar de la UE debido al problema de Gibraltar, y podría haberse negado a firmar otros acuerdos para profundizar en la cooperación entre el RU y la UE si el asunto seguía sin resolverse”⁸.

Este asunto aparece reiteradas veces en el documento de sesenta puntos de la “Asociación de Seguridad y Defensa” que estamos comentando. En el punto 26 el RU y la UE se comprometen a “reforzar la cooperación para mejorar la movilidad militar, incluyendo: la participación del Reino Unido en el proyecto de Movilidad Militar de la CEP, de conformidad con las condiciones generales bajo las cuales se podría invitar excepcionalmente a terceros Estados”, por lo que prácticamente da por superadas las dificultades que han llevado a que desde hace más de dos años esa incorporación haya estado bloqueada.

Pero ¿en qué consiste el proyecto de Movilidad Militar de la CEP?, y ¿qué tiene que ver con Gibraltar? Según los propios documentos de la UE, el proyecto de Movilidad Militar aspira a “simplificar y estandarizar los procedimientos de transporte militar transfronterizo” y su objetivo es “facilitar la libre circulación de personal y activos militares dentro de las fronteras de la UE” y “evitar largos trámites burocráticos para desplazarse a través de los Estados miembros de la UE, ya sea por ferrocarril, carretera, aire o mar”⁹. Gran Bretaña no es el único país que ha solicitado adherirse a este proyecto puramente europeo desde fuera de la UE, sino que Canadá, Noruega, Estados Unidos y Suiza también lo han hecho.

La Decisión del Consejo de la UE de 14 de noviembre de 2022 recoge, entre sus considerandos, que los miembros del proyecto de Movilidad Militar, entre los que se encuentra España, “habían aprobado por unanimidad invitar al Reino Unido a participar en dicho proyecto”, dado que cumplía las condiciones generales establecidas para ello. Pero igualmente señala que “el RU se adherirá al proyecto en la fecha que se especifique en el acuerdo administrati-

⁷ RELAND, J., “UK-UE Regulatory...”, *op. cit.*, p. 13.

⁸ *Ibidem*, pp. 14-15.

⁹ PROYECTOS PESCO, *Movilidad Militar*, <https://www.pesco.europa.eu/project/military-mobility/>, consultado el 30 de agosto de 2025.



vo que suscriban el RU y los miembros del proyecto”¹⁰, por lo que debe ser en ese punto de la burocracia comunitaria donde dicha adhesión se ha visto atascada por la negativa de España a suscribir el citado acuerdo administrativo.

Las dificultades de hace aproximadamente tres años, para alcanzar un acuerdo bilateral España-Reino Unido¹¹ sobre aspectos exclusivamente militares referidos a Gibraltar¹², podrían haber estado centradas en los controles fronterizos que se pretendían establecer a los miembros de las Fuerzas Armadas británicas que accedieran a cualquiera de las instalaciones distribuidas por el Peñón y que, según se ha difundido, darían igualmente acceso inmediato al espacio Schengen. No hay que olvidar que desde hace poco más de dos años comenzaron a funcionar en Gibraltar nuevas instalaciones de llegadas y salidas de RAF Gibraltar (base aérea) para el personal militar¹³. Cabe la posibilidad —todo son conjeturas de momento— que ese proyecto de Movilidad Militar de la UE en el que el RU quiere participar pueda ser la clave de bóveda que solucione la controversia en este apartado y, por lo tanto, se resolviera con él el problema de los controles a los integrantes de las Fuerzas Armadas británicas en sus desplazamientos a Gibraltar. En el apartado 4 de este artículo volveremos sobre esta cuestión.

¹⁰ Decisión (PESC) 2022/2244 del Consejo de 14 de noviembre de 2022 relativa a la participación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el proyecto de movilidad militar de la cooperación estructurada permanente (CEP), DOUE L 294/22, 15 de noviembre de 2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D2244>, consultado el 20 de agosto de 2025.

¹¹ España ya firmó en 1986 un acuerdo bilateral en materia de Defensa con el Reino Unido, aunque centrado fundamentalmente en la industria de armamento y en el intercambio de información y transferencia de tecnología. Ver Canje de Notas constitutivo de Acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, en materia de defensa, realizado en Londres el día 14 de febrero de 1985, BOE, n° 108, 6 de mayo de 1986.

¹² ROMERO BARTUMEUS, L., “Los aspectos de defensa tras el Brexit: la cuestión de Gibraltar”, en ACOSTA, M.A (dir.). y DEL ÁLAMO MARCHENA, E. (coord.), *Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 57-76.

¹³ GOMEZ, E., “New arrival facilities at RAF Gibraltar for military personnel”, *Gibraltar Chronicle*, 29 de junio de 2023, <https://www.chronicle.gi/new-arrival-facilities-at-raf-gibraltar-for-military-personnel/>, consultado el 12 de octubre de 2025.

III. LA REVISIÓN ESTRATÉGICA DE LA DEFENSA DEL REINO UNIDO 2025

El 2 de junio de 2025 el primer ministro británico difundió la Revisión Estratégica de la Defensa (SDR) 2025¹⁴, que había encargado un año antes, nada más llegar al número 10 de *Downing Street*. Se trata de un documento coral, elaborado con la intervención de más de 150 especialistas, y pretende ser una base sobre la que “reimaginar” la defensa británica para 2035¹⁵, planteando como hilo conductor una transformación de las Fuerzas Armadas en una “Fuerza Integrada” y preparada para la guerra. Aunque no es un documento vinculado a la negociación en marcha sobre la futura relación de la UE con Gibraltar, el propio FO sintió la necesidad de reproducir, en el comunicado que difundió tras el acuerdo del 11 de junio¹⁶, un párrafo literal de la SDR, por lo que se sobreentiende que para el RU sí hay relación entre una cosa y otra.

Este párrafo, como decimos incluido al final del documento de referencia del 11 de junio y extraído de la SDR, dice textualmente:

La Revisión Estratégica de la Defensa del Reino Unido estableció la importancia de mantener la presencia militar del Reino Unido en Gibraltar, también para las operaciones de protección de las fuerzas marítimas, defendiendo la soberanía de las Aguas Territoriales Británicas de Gibraltar, además de proporcionar una base en un lugar estratégico en la entrada occidental del Mediterráneo con el fin de proporcionar apoyo crítico a los objetivos militares del Reino Unido y sus aliados¹⁷.

¹⁴ Ministerio de Defensa del Reino Unido, *Strategic Defence Review. Making Britain Safer: secure at home, strong abroad*, 2025, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/683d89f181deb-72cce2680a5/The_Strategic_Defence_Review_2025_-_Making_Britain_Safer_-_secure_at_home_strong_abroad.pdf, consultado el 04 de junio de 2025.

¹⁵ CONTE DE LOS RIOS, A., “La nueva Revisión Estratégica de la Defensa Británica (SDR-2025)”, *Revista Ejércitos*, 23 de junio de 2025, <https://www.revistaejercitos.com/articulos/la-nueva-revision-estrategica-de-la-defensa-britanica-sdr-2025/>, consultado el 28 de junio de 2025.

¹⁶ Foreign, Commonwealth & Development Office, “Agreement protects sovereignty and economic security of Gibraltar”, 11 de julio de 2025, <https://www.gov.uk/government/news/agreement-protects-sovereignty-and-economic-security-of-gibraltar>, consultado el 29 de agosto de 2025.

¹⁷ Para una comprobación de la práctica literalidad de ambos párrafos, ver: Ministerio de Defensa del Reino Unido, *Strategic Defence Review...*, *op. cit.*, pp. 78-79.



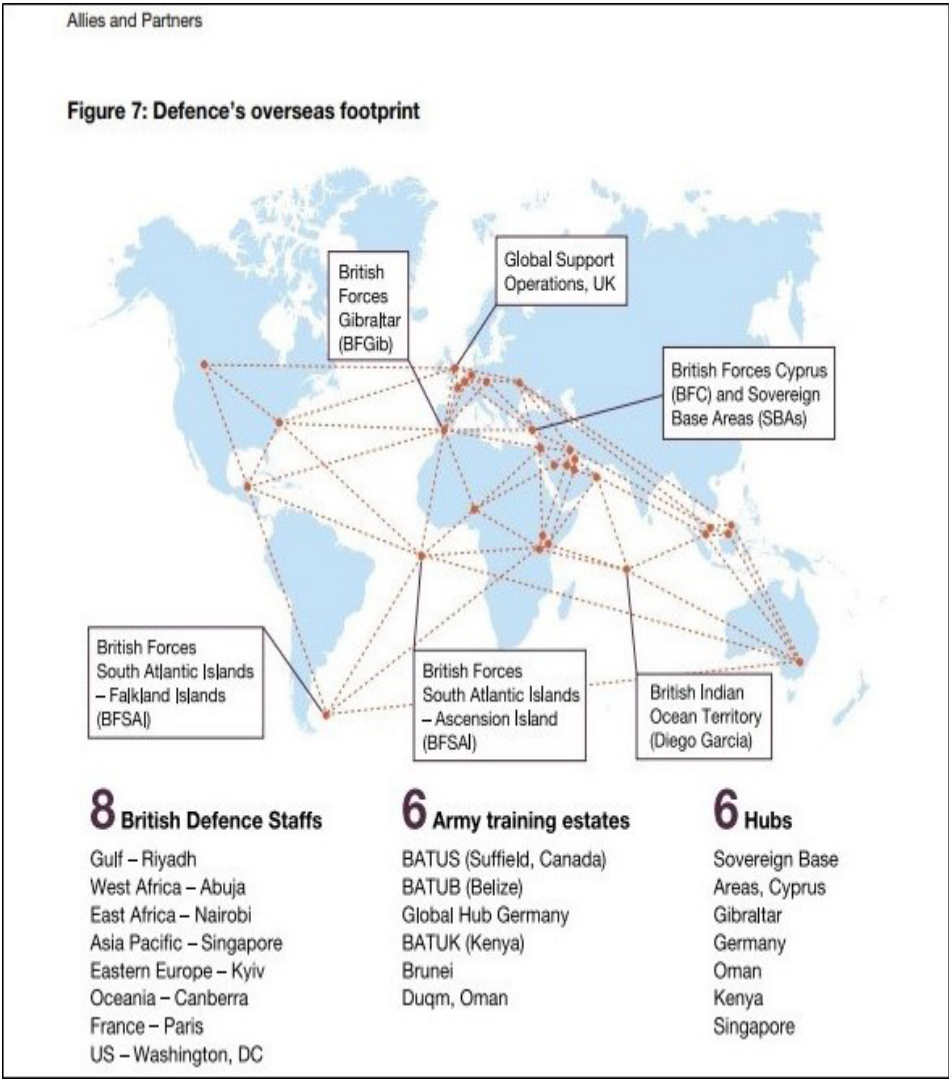
En la SDR se habla de la “red global del Reino Unido” y que el Ministerio de Defensa debe establecer “una nueva Estrategia de Diplomacia de Defensa”, a la vez que crea una “única Red Global Integrada de Defensa” (IGDN en sus siglas en inglés). “Las Bases del Reino Unido en el extranjero —añade— siguen siendo un elemento fundamental de la IGDN para defender la soberanía del territorio británico”. Muchas de estas bases se encuentran en los denominados territorios británicos de ultramar, insistiendo en que: “La soberanía sobre los territorios debe protegerse contra cualquier desafío para que quienes viven en ellos como ciudadanos británicos puedan ejercer su derecho a la autodeterminación”.

Malvinas, Gibraltar y Diego García son los tres territorios que se citan expresamente a continuación en la SDR y que relaciona directamente con los párrafos anteriores. Además, incluye a Gibraltar en una cita al pie como integrante de lo que denomina Centros Estratégicos Globales o *hubs*, junto a las bases de soberanía de Chipre, las de Alemania, Omán y Kenia (Ver mapa adjunto).

Para la Fundación del Español Urgente (Fundéu), el término inglés *hub* “puede traducirse al español como intercambiador, centro logístico o punto de conexión, concentrador o nodo, según los casos”, además de “emplearse recientemente para designar, en sentido figurado, un foco o núcleo, una especie de centro neurálgico en torno al cual se concentra y se mueve un determinado sector”¹⁸.

¹⁸ FUNDEÚ, “Hub, alternativas en español”, 2 de septiembre de 2021, <https://www.fundeu.es/recomendacion/hub-alternativas-en-espanol/>, consultado el 3 de septiembre de 2025.

Presencia militar británica en el extranjero, según la Revisión Estratégica de la Defensa 2025 (SDR-2025).



Fuente: Ministerio de Defensa del Reino Unido.

En total, Gibraltar aparece citado cinco veces en tres páginas distintas del



documento de referencia. El mismo día en que la SDR fue difundida, el mando de las Fuerzas Armadas Británicas en Gibraltar emitió un comunicado¹⁹ en el que resaltaba precisamente la relevancia de Gibraltar y la apuesta del RU por su defensa. Calificaba de “vital” la contribución del Peñón “para la defensa de Europa por parte del Reino Unido y (...) base de servicio para todo tipo de buques de la Royal Navy, además de aportar una inteligencia fundamental de la situación marítima del estrecho de Gibraltar”.

Queda establecida, sin ningún género de dudas, la relación que las propias autoridades británicas hacen en sus documentos estratégicos entre cualquier negociación que tenga que ver con Gibraltar, en cualquier ámbito, y su interés en mantener una presencia militar activa y libre de ataduras en dicho territorio, conformando una prioridad por encima de cualquier otra.

IV. DECLARACIÓN CONJUNTA REFERIDA AL ACUERDO UE-RU SOBRE GIBLANTAR DEL 11 DE JUNIO DE 2025

El proceso negociador para establecer las bases de las relaciones entre la UE y el territorio de Gibraltar tras el Brexit comenzó tras que el RU y la UE alcanzan un acuerdo sobre su futura relación, pero que excluía a Gibraltar. El primer texto fruto de esa negociación separada vio la luz el 31 de diciembre de 2020, conocido como Declaración de Nochevieja²⁰ y suscrito por los gobiernos español y británico, en el que en ninguno de sus siete apretados folios apareciera una sola mención a nada que tuviera que ver con el futuro de la presencia militar británica en Gibraltar ni a como se iba a gestionar la misma. Aunque se anunció que en un periodo aproximado de seis meses tras el acuerdo de Nochevieja se podría concretar esa futura relación entre la UE y Gibraltar, ese tiempo solamente sirvió para que los órganos correspondientes

¹⁹ Strategic Command British Forces Gibraltar, “El Reino Unido pasa a estado de preparación bélica para su defensa, la defensa de Gibraltar y la zona euroatlántica”, 2 de junio de 2025, <https://infogibraltar.com/wp-content/uploads/2025/06/250603-A060-El-RU-pasa-a-estado-de-preparacion-belica-para-su-defensa-la-defensa-de-Gibraltar-y-la-zona-euroatlantica.pdf>, consultado el 3 de junio de 2025.

²⁰ Consejo Europeo, “Principio de Acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y el Brexit”, *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*, nº 4, 2021, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/7680/7617>, consultado el 25 de agosto de 2025.



de la UE establecieran las recomendaciones y directrices para iniciar dicha negociación.

En los documentos emitidos por la Comisión Europea como recomendación al Consejo de la Unión Europea de 20 de julio de 2021²¹, para que se iniciaran las negociaciones respecto a la futura relación UE-Gibraltar, se repetía que el acuerdo previsto “requeriría un acuerdo previo del Reino de España”, según lo que estipulaba la Cláusula 24 de las Orientaciones emitidas por el Consejo el 29 de abril de 2017²². En dicho documento, además, en ninguna de sus 68 cláusulas se recogía ni una sola línea referida a asuntos que tuvieran que ver con la presencia militar británica en Gibraltar, al igual que tampoco durante las negociaciones y los documentos elaborados para concretar el Brexit se habló para nada de una relación futura en asuntos de Defensa entre la UE y el RU, a petición expresa del Gobierno británico, tal y como se puede leer en documentos de la Cámara de los Comunes²³ y explicó claramente el negociador europeo, Michel Barnier, en sus memorias²⁴.

Esta ausencia de referencias entraba dentro de la lógica negociadora británica, muy celosa de su autonomía estratégica, pero que en la Declaración Conjunta del 11 de junio de 2025²⁵ se truncó. Aquí, hacia el final de dicha

²¹ Comisión Europea, Recomendación de decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones para la celebración de un acuerdo entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, con respecto a Gibraltar y Anexo, COM(2021) 411 final, Bruselas, 20 de julio de 2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021PC0411>, consultado el 28 de agosto de 2025.

²² Consejo Europeo, “Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50) (29 de abril de 2017) Orientaciones”, *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*, n° 2, 2016-2017, pp. 549-588, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/4605/4092>, consultado el 29 de agosto de 2025.

²³ House Of Commons Library, *End of Brexit transition: implications for defence and foreign policy cooperation*, 9 de enero de 2021, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9117/>, consultado el 28 de agosto de 2025.

²⁴ BARNIER, M., *La gran ilusión. Diario secreto del Brexit (2016-2020)*, Editorial Akal, Madrid, 2021, p. 431.

²⁵ Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, *Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido en relación con Gibraltar*, 11 de junio de 2025, https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2025_COMUNICADOS/Declaracion-conjunta-sobre-las-negociaciones-para-un-acuerdo-ue-reino-unido-gibraltar.aspx, consultado el 20 de agosto de 2025. También en: “Documentación II. Joint State-



Declaración y en un párrafo que constaba de apenas una sola línea, se podía leer: “El acuerdo de hoy se ha alcanzado como compromiso compartido con la seguridad europea”. Sin más aclaraciones, lo que da pie a interpretaciones de todo tipo. La Declaración Conjunta fue difundida por los tres gobiernos implicados, a través de sus respectivos canales, además de por la misma UE. España y la UE no consideraron necesario dar a conocer más documentos oficiales, pero no así los gobiernos británico y gibraltareño, que sumaron sendos comunicados al margen del conjunto, con esa misma fecha.

El Gobierno de Gibraltar insistió en su discurso repetido durante los cuatro años anteriores de que mantendría “un control TOTAL sobre sus propios controles fronterizos en sus fronteras externas”²⁶. Ni una palabra sobre la gestión de la presencia militar británica, como por otro lado es habitual siempre que se trata de estas cuestiones. Sin embargo, el comunicado del Foreign Office²⁷, sensiblemente más largo que la Declaración Conjunta y también más extenso que el comunicado del Gobierno de Gibraltar, hace hincapié en cuestiones que, en teoría, habrían estado al margen de las negociaciones pero que abiertamente ahora planteaba como solucionadas en ese ámbito negociador.

De hecho, en el primer párrafo destacado como relevante del comunicado, se afirma que el acuerdo “...protegerá la soberanía británica, la autonomía militar del Reino Unido y garantizará el futuro económico de Gibraltar”. El orden de lo que se garantiza, a criterio del RU, no es casual: soberanía y autonomía militar, antes que todo lo demás. Hacia el final, a la hora de enumerar algo más extensamente lo que se desprende de lo acordado, en primer lugar, vuelve a aparecer la confirmación de la soberanía británica sobre el Peñón y en el penúltimo punto, la “Plena autonomía operativa de las insta-

ment - Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido en relación con Gibraltar, de 11 de junio de 2025”, *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*, n° 6, 2024-2025, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/12118>, consultado el 12 de octubre de 2025.

²⁶ Gobierno de Gibraltar, *Acuerdo de Comercio y Movilidad entre el Reino Unido y la Unión Europea sobre Gibraltar*, 11 de julio de 2025, <https://infogibraltar.com/comunicados/acuerdo-de-comercio-y-movilidad-entre-el-reino-unido-y-la-union-europea-sobre-gibraltar-c434/>, consultado el 12 de junio de 2025. Las mayúsculas son del original.

²⁷ Foreign, Commonwealth & Development Office, “Agreement protects sovereignty...”, *op. cit.*



laciones militares del Reino Unido en Gibraltar”. Por último, y como quien cita un documento más, hace referencia a la SDR británica y reproduce un párrafo literal -del que ya hemos hablado más arriba- destacando que dicho documento “estableció la importancia de mantener la presencia militar del RU en Gibraltar”.

Como puede comprobarse, “el elefante en la habitación”, que gráficamente define el profesor Alejandro del Valle²⁸, el asunto que siempre aparece en escena en cualquier conversación o negociación referida a Gibraltar, ha estado y seguirá estando presente.

Dado que es España quien debe asumir la responsabilidad de controlar el acceso al espacio Schengen desde Gibraltar, una de las cuestiones que se planteó en las discusiones sobre esos controles fue qué sucedería con las entradas y salidas de los integrantes de las Fuerzas Armadas británicas -y norteamericanas- presentes en la Roca. Este asunto se llevó a una mesa negociadora distinta de la que celebraban la UE y el RU, y se intentó desbloquear mediante unas conversaciones entre España y Gran Bretaña²⁹. No fue posible ante la negativa británica a aceptar ningún tipo de control, ni siquiera el de listas nominales que funciona desde hace décadas en las bases de Rota y Morón para las entradas y salidas de militares norteamericanos destinados en España³⁰.

Después del acuerdo UE-Reino Unido del 11 de junio, la secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional, América Latina y el Caribe del Foreign Office, baronesa Chapman de Darlington, señaló en el Parlamento británico que los militares que se desplazaran a Gibraltar no iban a estar sometidos a los controles Schengen y que se seguiría operando como hasta ahora. Las fuerzas británicas en Gibraltar, dijo, “continuarán operando sin interferencias ni interrupciones, tal y como lo hacen actualmente”³¹.

²⁸ DEL VALLE, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Real Instituto Elcano*, ARI 66/2021, 15 de julio de 2021, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari67-21021-valle-consolidar-la-ue-en-area-del-estrecho-2-gibraltar.pdf>, consultado el 20 de agosto de 2021.

²⁹ ROMERO BARTUMEUS, L., “Los aspectos de Defensa tras el Brexit...”. *op. cit.*

³⁰ ROMERO BARTUMEUS, L., “El acceso a Gibraltar de militares británicos tras el Brexit”, en GONZÁLEZ GARCÍA, I. (dir.), *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Dykinson, Madrid, 2023, pp. 95-104.

³¹ L.Q., “El acuerdo de Gibraltar exime a los militares británicos de pasar controles Schengen”, *Europa Sur*, 22 de julio de 2025, <https://www.europasur.es/gibraltar/acuerdo-exi->



En la Declaración Conjunta no hay más referencia que la ya señalada a la presencia militar británica en Gibraltar. Pero que este era un asunto relevante y presente en la agenda negociadora ya lo había dejado claro en 2022 el por entonces embajador británico en España, Hugh Elliott, quien preguntado por la estructura militar británica en Gibraltar y los controles que podrían establecerse para el acceso al espacio Schengen de soldados y material, afirmó: “Es uno de los temas que tiene que entrar en el acuerdo”³².

Sobre este punto, y por primera vez, el ministro Albares habló en el Congreso el 8 de octubre, como hemos señalado más arriba, afirmando que: “España tendrá, por primera vez, acceso a información completa sobre las personas y mercancías que lleguen a ella [se refiere a la base militar] para asegurar que el acervo Schengen y de la Unión Aduanera se aplican también en relación con la base”³³. El ministro insistió en que: “Eso va a permitir una transparencia como no la había habido nunca antes”.

V. MARCO ESTRATÉGICO BILATERAL ESPAÑA-REINO UNIDO DE 3 DE SEPTIEMBRE DE 2025

No habían pasado ni tres meses del anuncio de acuerdo definitivo sobre Gibraltar, cuando el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, y el primer ministro británico, Keir Starmer, celebraban una cumbre en Londres el 3 de septiembre de 2025, en la que ambos gobiernos firmaron el denominado “Marco Estratégico Bilateral”³⁴ que, sin citar ni una sola vez a Gibralt-

[me-militares-britanicos-controles-schengen_0_2004187113.html](https://www.elperiodico.com/es/internacional/20221014/hugh-elliott-conversaciones-acuerdo-gibraltar-118413297), consultado el 23 de junio de 2025.

³² SAAVEDRA, M., “Hugh Elliott: ‘Hay conversaciones todo el tiempo, formales e informales, para alcanzar un acuerdo sobre Gibraltar’”, *El Periódico de España*, 14 de octubre de 2022, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20221014/hugh-elliott-conversaciones-acuerdo-gibraltar-118413297>, consultado el 15 de julio de 2024.

³³ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, XV Legislatura (2025), nº 141, 8 de octubre de 2025, pp. 60-91.

³⁴ La Moncloa, *Marco Estratégico Bilateral entre el Reino de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*, 3 de septiembre de 2025, <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2025/030925-Marco-Estrategico-Bilateral-Espana-ReinoUnido.pdf>, consultado el 4 de septiembre de 2025.



tar, sí que se producía tras el acuerdo del 11 de junio y sin el cual no podría haberse rubricado. De nuevo el titular de Exteriores español señalaría en el Congreso el 8 de octubre que, sin el acuerdo de 11 de junio, ni la visita de Pedro Sánchez a Londres ni la firma del marco de cooperación estratégica entre ambos países habrían sido posibles³⁵.

Si bien el documento no habla de Gibraltar, en las declaraciones previas al encuentro ambos dirigentes se felicitaron mutuamente por el acuerdo alcanzado sobre el futuro de la relación entre la UE y Gibraltar. De hecho, Starmer celebró el acuerdo estratégico entre ambos países “después del duro trabajo desempeñado respecto a Gibraltar”. Mientras, Pedro Sánchez ensalzaba “el liderazgo del primer ministro Starmer a la hora de cerrar con éxito un acuerdo muy afortunado entre España, el Reino Unido y la Comisión Europea respecto a Gibraltar”³⁶.

El documento firmado en Londres se reconocía deudor y complemento de la Asociación Estratégica de 19 de mayo entre el RU y la Unión Europea, señalando que “la evolución positiva de esta relación respalda nuestras iniciativas bilaterales”. La lista de asuntos en que ambos países se comprometen a colaborar incluye un apartado de “Seguridad y Defensa europeas”, comprometiéndose “a trabajar conjuntamente para aprovechar al máximo la Asociación de Seguridad y Defensa entre el RU y la UE”, esperando además que se pueda producir un acuerdo “que permita al primero participar en el instrumento SAFE” de la UE³⁷. Además, ambos gobiernos plantean la po-

³⁵ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, XV Legislatura (2025), n° 141, 8 de octubre de 2025, pp. 60-91.

³⁶ DE MIGUEL, R., “Sánchez y Starmer celebran en Londres el fin de la disputa por Gibraltar con un nuevo acuerdo político bilateral”, *El País*, 2 de septiembre de 2025, <https://elpais.com/espana/2025-09-03/sanchez-y-starmer-celebran-en-londres-el-fin-de-la-disputa-por-gibraltar.html>, consultado el 4 de septiembre de 2025.

³⁷ SAFE, “Acción por la Seguridad de Europa”, es un instrumento financiero de la UE destinado a ayudar a los Estados miembros que deseen invertir en la producción industrial de defensa mediante adquisiciones en común. SAFE financiará inversiones urgentes y a gran escala en la base tecnológica e industrial de la defensa europea (BITDE). A través de SAFE, la UE aportará hasta 150.000 millones de euros, que se desembolsarán a los Estados miembros interesados previa solicitud y sobre la base de los planes nacionales. Se deja abierta la posibilidad a que participen en este instrumento países no miembros de la UE. Ver, Consejo Europeo, “Instrumento SAFE: el Consejo aprueba un importe de 150.000 millones de euros para impulsar la adquisición conjunta en el ámbito de la seguridad y la defensa euro-



sibilidad de “cooperar en el marco de esta y otras iniciativas e instrumentos, tanto actuales como futuros, en el ámbito de la defensa”.

Ambos jefes de Gobierno se mostraron, además, partidarios de reforzar las relaciones entre sus respectivas Fuerzas Armadas, a la vez que anunciaban su compromiso para “acordar un memorando de entendimiento en materia de defensa” y “ampliar la cooperación bilateral”.

Aunque el documento no es legalmente vinculante, se trata de una declaración política de gran calado, que a lo largo de quince folios enumera toda una lista de asuntos en los que incrementar la colaboración bilateral, desconocida hasta el momento. Un acontecimiento que ha esperado a materializarse una vez que se ha alcanzado un acuerdo definitivo respecto al Tratado que ha de regir la relación futura de la UE con Gibraltar.

VI. CONCLUSIONES

Que la presencia británica en Gibraltar está motivada por sus intereses estratégico-militares es algo tan obvio que sus propios documentos oficiales así lo revelan sin ningún tipo de duda. Incluso los documentos recientes, fruto de las negociaciones para regir el futuro de las relaciones entre la UE y Gibraltar, así lo atestiguan a poco que se lean con detenimiento. Incluso los documentos previos a la Declaración Conjunta del 11 de junio, que en teoría nada tenían que ver con lo que se negociaba, han tenido a Gibraltar en el horizonte e incluso España planteó bloqueos en la UE en aspectos referidos a Defensa a los que el RU aspiraba, hasta que la negociación de Gibraltar no hubiera dado resultados.

Partiendo de la base que el Tratado que ha de regir las futuras relaciones entre la UE y Gibraltar aún no se conoce en su literalidad y han pasado casi cuatro años de negociaciones hasta que se ha anunciado el acuerdo definitivo entre las partes (que, *de facto*, son cuatro), no es descabellado presumir que ha habido muchos y muy variados asuntos delicados sobre la mesa, entre ellos la más que evidente y trascendente presencia militar británica en Gibraltar.

peas”, <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/05/27/safe-council-adopts-150-billion-boost-for-joint-procurement-on-european-security-and-defence/>, consultado el 6 de septiembre de 2025.



La última confirmación de que esa presencia sigue siendo estratégicamente relevante para el RU ha venido de la mano, no solo de la SRD 2025 británica, sino del mismo comunicado difundido por el FO el 11 de junio añadiendo comentarios a la Declaración Conjunta anunciadora del acuerdo. Esta última declaración también incluía una críptica afirmación respecto a que el acuerdo sobre Gibraltar se había alcanzado “como compromiso compartido con la seguridad europea”.

Sin duda la Cumbre UE-RU de 19 de mayo y los documentos que de ella se dedujeron, entre los que se encontraba una Asociación de Seguridad y Defensa, pudieron aliviar y reducir al mínimo algunas tensiones, dado que los intentos de solventar discrepancias relacionadas con la entrada en territorio Schengen a través de Gibraltar de militares británicos mediante conversaciones directas entre el RU y España no pudieron aportar una solución aceptada por las partes.

Por último, y no menos importante, la sintonía entre los actuales dirigentes políticos británico y español ha contribuido en el último año a desbloquear algunos de los irritantes que se mantenían sobre la mesa y a permitir que, tras el acuerdo definitivo, se haya podido suscribir por ambos primeros ministros un Marco Estratégico Bilateral de amplio espectro, que no habría sido posible, según lo confirmó el ministro Albares en sede parlamentaria el pasado 8 de octubre, si no se hubiera producido primero el acuerdo del 11 de junio sobre el futuro de la relación UE-Gibraltar.

También ha quedado patente que el Tratado aún por conocer tratará en alguna de sus partes de la base conjunta británica ubicada en Gibraltar y del acceso de los militares británicos a dichas instalaciones. Circunstancia que hasta ahora había sido obviada en todas las declaraciones públicas efectuadas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BARNIER, M., *La gran ilusión. Diario secreto del Brexit (2016-2020)*, Editorial Akal, Madrid, 2021

CONTE DE LOS RIOS, A., “La nueva Revisión Estratégica de la Defensa Británica (SDR-2025)”, *Revista Ejército*, 23 de junio de 2025, <https://www.revistaejercitos.com/articulos/la-nueva-revision-estrategica-de-la-de->



fensa-britanica-sdr-2025/

DE MIGUEL, R., “Sánchez y Starmer celebran en Londres el fin de la disputa por Gibraltar con un nuevo acuerdo político bilateral”, *El País*, 2 de septiembre de 2025, <https://elpais.com/espana/2025-09-03/sanchez-y-starmer-celebran-en-londres-el-fin-de-la-disputa-por-gibraltar.html>

DEL VALLE, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Real Instituto Elcano*, ARI 66/2021, 15 de julio de 2021, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari67-21021-vale-consolidar-la-ue-en-area-del-estrecho-2-gibraltar.pdf>

GOMEZ, E., “New arrival facilities at RAF Gibraltar for military personnel”, *Gibraltar Chronicle*, 29 de junio de 2023, <https://www.chronicle.gi/new-arrival-facilities-at-raf-gibraltar-for-military-personnel/>

L.Q., “El acuerdo de Gibraltar exime a los militares británicos de pasar controles Schengen”, *Europa Sur*, 22 de julio de 2025, https://www.europasur.es/gibraltar/acuerdo-exime-militares-britanicos-controles-schengen_0_2004187113.html

RELAND, J., “UK-UE Regulatory Divergence Tracker. Q4 2024-Q2 2025” en *UK in a Changing Europe*, London, 2025, <https://ukandeu.ac.uk/reports/uk-eu-divergence-tracker-q4-2024-q2-2025/>

ROMERO BARTUMEUS, L., “Los aspectos de defensa tras el Brexit: la cuestión de Gibraltar”, en ACOSTA, M.A (dir.). y DEL ÁLAMO MARCHE-NA, E. (coord.), *Inmigración marítima, Estrategias de Seguridad y protección de valores europeos en la región del Estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid, 2025

ROMERO BARTUMEUS, L., “El acceso a Gibraltar de militares británicos tras el Brexit”, En GONZÁLEZ GARCÍA, I. (dir.), *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Dykinson, Madrid, 2023, pp. 95-104.

SAAVEDRA, M., “Hugh Elliott: ‘Hay conversaciones todo el tiempo, formales e informales, para alcanzar un acuerdo sobre Gibraltar’”, *El Periódico de España*, 14 de octubre de 2022, <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20221014/hugh-elliott-conversaciones-acuerdo-gibraltar-118413297>, consultado el 15 de julio de 2024