02

2016-2017

Cuadernos de Gibraltar
Gibraltar Reports

Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar

Academic Journal about the Gibraltar Dispute

DIRECTORES

Inmaculada González García
Universidad de Cádiz

Alejandro del Valle Gálvez
Universidad de Cádiz

COORDINADORES

DE GIBRALTAR

Charles Gómez
Abogado, Gibraltar

DEL CAMPO DE GIBRALTAR

Jesús Verdú Baeza
Universidad de Cádiz

SECRETARIO

Juan Domingo Torrejón Rodríguez
Universidad de Cádiz

CONSEJO ASESOR

Paz Andrés Sáenz de Santa María
Universidad de Oviedo

Tito Benady
Fellow Royal Historical Society. Instituto de Estudios Campogibraltareños

Cristina Izquierdo Sans
Universidad Autónoma de Madrid

Peter Montegriffo
Abogado, Hassans, Gibraltar

Antonio Remiro Brotóns
Universidad Autónoma de Madrid

Ángel Sáez
Instituto de Estudios Campogibraltareños

COMITÉ DE REDACCIÓN

Miguel Ángel Cepillo Galvín,
Universidad de Cádiz
Luis Romero Bartumeus
Instituto de Estudios Campogibraltareños, Universidad de Cádiz
Lorena Calvo Mariscal
Responsable de la Sección de Documentación

Cuadernos de Gibraltar
Gibraltar Reports

Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar
Academic Journal about the Gibraltar Dispute

NÚMERO 2 / ISSUE # 02
2016-2017

CÁTEDRA JEAN MONNET «INMIGRACIÓN Y FRONTERAS»
DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
Centro de Estudios Internationales y Europeos del Área del Estrecho
SEJ-572

AULA UNIVERSITARIA GIBRALTAR/CAMPO DE GIBRALTAR

La Correspondencia a la Revista CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS puede dirigirse a los Directores de la Revista:

The correspondence to the Journal CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS may be adressed to the Directors of the Journal:

Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad, s/n, 11405 JEREZ-CÁDIZ.

web: http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/cuadernos-de-gibraltar
mail: cuadernosdegibraltar@uca.es

Imagen de cubierta: *Vista general del Peñón de Gibraltar*, por JEAN LAURENT, tomada entre 1860-1880
Imagen de contracubierta: *San Roque -1911*, de MARIANO BERTUCHI. Con autorización del Excmo. Ayto. de San Roque.

Depósito Legal 3896/2015
ISSN 2444-7382
Diseño de Cubiertas: *CADIGRAFÍA Publicidad y Comunicación SL* - Ronda de Vigilancia s/n, Edificio Tartessos, 11011, Cádiz

ÍNDICE
TABLE OF CONTENT

PRESENTACIÓN 11

EDITORIAL/EDITORIAL COMMENTS

Alejandro del VALLE GÁLVEZ
Brexit Negotiations and Gibraltar: Time for a 'Modus Vivendi'? 19

CONFERENCIAS DE EXCELENCIA/CONFERENCES OF EXCELLENCE

Antonio REMIRO BROTÓNS
Gibraltar en la Política Exterior de España 29

ESTUDIOS/STUDIES

Tito BENADY
The Jews of Gibraltar before the Treaty of Utrecht and the Developement of the Jewish Community since 43

Alejandro del VALLE GÁLVEZ
Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty, and the Dispute. A Principality in the Straits ? 67

Miguel ACOSTA SÁNCHEZ
Gibraltar, trabajadores fronterizos y controles de frontera 97

Jesús VERDÚ BAEZA
El Patrimonio Cultural Subacuático y el Estrecho de Gibraltar. El caso de la Bahía de Algeciras/ Gibraltar 123

Luis ROMERO BARTUMEUS
Los actores que intervienen en la estrategia del estrecho de Gibraltar 147

Teresa PONTÓN ARICHA
Los Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal de Gibraltar 225

Martín Guillermo Ramírez
Instrumentos legales para la Cooperación Transfronteriza. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial 263

ÁGORA

Fabian Picardo
Futuros para Gibraltar y el Campo tras el Brexit 293

Peter Caruana
No hay fórmula más eficaz o válida que el Diálogo Tripartito 305

Juan Carmona de Cózar
El Grupo Transfronterizo. Historia, motivación, objetivos 319

Peter Montegriffo
Gibraltar-Campo de Gibraltar, evolución y perspectivas de futuro para la convivencia transfronteriza 323

Tito Benady
Inmigración en Gibraltar procedente de las otras colonias británicas del Mediterráneo: Menorca en el siglo XVIII y Malta en el siglo XIX 329

RECENSIONES/BOOK REVIEWS

León Romero, Gracia, *Campo de Gibraltar, una imagen con alto valor estratégico. Análisis de la imagen e identidad en la frontera sur de Europa*, Saarbrücken, Publicia, 2014, 519 pp. Por Juan Domingo Torrejón Rodríguez 341

Remacha Tejada, José Ramón, *Gibraltar y sus límies*, Gijón, Trea, 2015. 384 pp. Por José Antonio Doral García 345

DOCUMENTACIÓN/DOCUMENTATION
(Sección preparada por Lorena Calvo Mariscal)

Relación de documentos incluidos en esta sección 353

I. Naciones Unidas – United Nations

DOCUMENTO 1. *Decisión de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, 6 de noviembre de 2015.*

DOCUMENTO 2. *Decision of the General Assembly, Question of Gibraltar , 06 November 2015*.

DOCUMENTO 3. *Decisión de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, 7 de noviembre de 2016*.

DOCUMENTO 4. *Decision of the General Assembly, Question of Gibraltar , 07 November 2016*.

DOCUMENTO 5. *Intervención del Embajador Representante Permanente de España ante las NNUU, en la 71 Sesión de la Asamblea General. IV Comisión (Nueva York, 4 de octubre de 2016).*

DOCUMENTO 6. *Nota de prensa 139: España interviene en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas: Gibraltar (14 de junio de 2016).*

DOCUMENTO 7. *Asamblea General, Gibraltar -Documento de trabajo preparado por la Secretaria-Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales - Doc A/AC.109/2016/8*, de 29 de febrero de 2016.

DOCUMENTO 8. *General Assembly. Working Paper prepared by the Secretariat - Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples - Doc A/AC.109/2016/8*, 29 February 2016.

DOCUMENTO 9. *Asamblea General, Gibraltar -Documento de trabajo preparado por la Secretaria-Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales - Doc A/AC.109/2017/8*, de 7 de marzo de 2017.

DOCUMENTO 10. *General Assembly. Working Paper prepared by the Secretariat - Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples - Doc A/AC.109/2017/8*, 7 March 2017.

II. Reino Unido y Gibraltar – United Kingdom and Gibraltar

DOCUMENTO 11. *HOUSE OF LORDS (1 marzo 2017)- House of Lords, European Union Committee, Brexit : Gibraltar, 21.02.2017, 13th Report of Session 2016-17, HL Paper 116*.

DOCUMENTO 12. *Written evidence from HM Government of Gibraltar: The potential effects on Gibraltar should the UK leave the EU (EUM 0029) Enero 2016*.

DOCUMENTO 13. *Written evidence from HM Government of Gibraltar (EUM0034). Submission to the Foreign Affairs Committee of the House of Commons on the position of Gibraltar in the European Union and the challenges posed were that position to change after the Referendum of 23 June on whether the UK and Gibraltar should remain in the EU or should leave*.

DOCUMENTO 14. *Discurso del Ministro Principal en la Cuarta Comisión de la Asamblea General de las NNUU (4 octubre 2016).*

III. España – Spain

DOCUMENTO 15. *Comunicado 129, 11 mayo 2016: Visita del Ministro de Asuntos Exteriores británico a Gibraltar.*

DOCUMENTO 16. *Nota de prensa 175, 28 julio 2016: Gibraltar. Submarino HMS Ambush.*

DOCUMENTO 17. *Nota de prensa 160, 11 julio 2016: Convocatoria del embajador de Reino Unido.*

DOCUMENTO 18. *Nota de prensa 161, 12 julio 2016: Reunión Interministerial sobre Gibraltar.*

DOCUMENTO 19. *Nota de prensa 169, 21 julio 2016: España solicita explicaciones al Reino Unido sobre situación del submarino británico HMS Ambush.*

DOCUMENTO 20. *Carta de 28 de Septiembre de 2016 del Ministro en funciones de Asuntos Exteriores y de Cooperacion, J. J. Garcia-Margallo y Marfil, a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la UE, y Presidentes del Consejo Europeo, Comisión Europea y Parlamento Europeo.*

DOCUMENTO 21. *Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar – El campo de Gibraltar ante el Brexit: efectos y medidas. 18 octubre 2016.*

DOCUMENTO 22. *CONGRESO Boletín Oficial de las Cortes Generales, 25 octubre 2016: Proposición no de Ley 161/000634.*

DOCUMENTO 23. *CONGRESO Boletín Oficial de las Cortes Generales, 16 de noviembre 2016: Proposición no de Ley sobre Gibraltar, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista 161/000634. Aprobación con modificaciones así como enmiendas formuladas.*

DOCUMENTO 24. *CONGRESO - Respuesta escrita del Gobierno a la pregunta 184/4127 de 21.11.2016 planteada por F. Maura Barandiarán, del Grupo Ciudadanos, en el BOCG núm. 96 de 22.04.2017, número registro 15441.*

DOCUMENTO 25. *CONGRESO – Boletín Oficial de las Cortes Generales, 16 noviembre 2016: Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la Aduana Comercial de La Linea de la Concepción y el paso fronterizo no comercial con Gibraltar, 161/001593.*

DOCUMENTO 26. *Resolución de 25 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el supuesto especial de uso del circuito rojo en el tráfico de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción para los trabajadores fronterizos, B.O.E., nº 183, de 29.07.2014.*

DOCUMENTO 27. *CUMBRE IBEROAMERICANA Comunicado especial sobre la cuestión de Gibraltar (propuesta de España). XXV Cumbre Iberoamericana, 28 y 29 octubre 2016.*

DOCUMENTO 28. *PARLAMENTO DE ANDALUCIA Proposición no de Ley, aprobada en Pleno el 30 de abril de 2014, relativa a las medidas de reactivación económica para la comarca del Campo de Gibraltar y la eliminación del actual sistema de controles transfronterizo (9-14/PNLP-000033), Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, nº 453, de 15.05.2014.*

DOCUMENTO 29. *PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. Proposición No de Ley sobre la Asociación Europea de Cooperación Transfronteriza. BOPA 18.11.2016.*

IV. Unión Europea – European Union

DOCUMENTO 30. *Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido 29.3.2017.*

DOCUMENTO 31. *Carta de la Primera Ministra Theresa May, art. 50* (español e inglés).

DOCUMENTO 32. *Orientaciones Consejo Europeo Especial 29 04 2017.*

Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.01

PRESENTACIÓN

Los *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports* continúan reflejando las problemáticas de la controversia histórica, en los años 2016 y 2017, que parecen decisivos para el futuro de Gibraltar y las relaciones con España y Reino Unido. En esta ocasión, el hecho de enorme importancia es el referendo británico de salida de la Unión Europea de junio de 2016, que da lugar al llamado 'Brexit', y que está ya decisivamente marcando un antes y un después en la integración europea y en las cuestiones vinculadas a Reino Unido. La comunicación formal de la Primera Ministra británica May tuvo lugar el 29 de marzo de 2017, accionando así el engranaje procedimental para la aplicación de las previsiones del Articulo 50 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

En efecto, el fenómeno Brexit supone algo trascendental para Europa, que además está teniendo y tendrá repercusiones directas e indirectas sobre el conjunto de las problemáticas vinculadas a Gibraltar: tanto las cotidianas de cooperación transfronteriza, como las del marco jurídico aplicable en el futuro a empresas y ciudadanos, y de oportunidades y nuevos enfoques a las negociaciones sobre la controversia.

Un Gibraltar decididamente pro europeo se encuentra de repente ante la tesitura de cuestionar y recomenzar una relación diferente con la UE, condicionado por la postura británica y por la posición española. Por lo que hace a España, el Gobierno de M. Rajoy declaró ya en 2016 su voluntad de excluir a Gibraltar de la lista de negociación UE-Reino Unido, quedando en las Orientaciones del Consejo Europeo de 2017 como un tema que requiere de previo acuerdo hispano-británico. Y también este Gobierno en funciones realizó en 2016 una oferta de cosoberanía que fue presentada al Reino Unido, Naciones Unidas y la Cumbre Iberoamericana.

En este contexto nuestro Editorial propugna un *Modus Vivendi* para regular provisionalmente los temas cotidianos que necesitan de mayor tratamiento urgente, como son los del cruce de personas y mercancías en el paso fronterizo de la Verja, o de jurisdicción en las aguas y cooperación policial, mientras se acuerda el estatuto europeo que en un futuro será aplicable a

Gibraltar (**Brexit negotiations and Gibraltar: time for a '*Modus Vivendi*' ?**, Editorial de Alejandro del Valle).

En este número la perspectiva histórica de la política exterior española hacia Gibraltar nos la da Antonio Remiro, con otras reflexiones y valoraciones. En la Sección de 'Conferencias de Excelencia' tenemos la suerte de tener su planteamiento sobre estos temas desde la experiencia y el conocimiento de este Profesor Emérito, miembro del *Institut de Droit International* (**Gibraltar en la Política Exterior de España**).

La Sección de Estudios contiene referencias directas e indirectas a las controversias. En este número publica el reconocido historiador gibraltareño Tito Benady, sobre un tema particular y único, como es el de la presencia judía en Gibraltar tras el Tratado de Utrecht, y el progresivo asentamiento en esta Ciudad, principalmente, de sefardíes descendientes de judíos españoles expulsados a partir de 1492 (**The Jews of Gibraltar before the Treaty of Utrecht and the development of the Jewish Community since).**

Otros Estudios afrontan directamente las problemáticas que ocasiona el Brexit en Gibraltar, como el de Alejandro del Valle Gálvez, que examina la situación en el momento actual, y las perspectivas prácticas que se plantean para Gibraltar y España. En particular, se analizan las posibilidades de Gibraltar ante los procedimientos del Art. 50 TUE de salida de Reino Unido de la Unión y el punto 24 de las Orientaciones del Consejo Europeo para la negociación con Reino Unido adoptado en abril de 2017, que supedita la aplicación del Derecho UE en Gibraltar a un previo acuerdo hispano-británico. Y también se descarta la viabilidad de la fórmula de cosoberanía propuesta por el ex ministro García-Margallo, avanzando otras posibilidades, como el de un Principado en el Estrecho que explore las dimensiones simbólicas de la soberanía (**Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty and the Dispute. A Principality in the Straits ?)**.

Desde hace muchos años el cruce fronterizo de la Verja es un acuciante problema diario para los miles de trabajadores transfronterizos que atraviesan esta frontera exterior para diariamente trabajar en Gibraltar. El marco jurídico de Derecho español y europeo es analizado por Miguel Acosta Sánchez, que examina con detenimiento el estatuto de trabajador fronterizo y los cambios operados recientemente, y las incongruencias que se dan en

normativa y práctica en este peculiarísimo cruce fronterizo exterior terrestre, con el Estudio más actual y completo sobre esta problemática. **(Gibraltar, trabajadores fronterizos y controles de frontera).**

Igualmente novedosa es una nueva temática de análisis vinculada a la problemática que nos descubre Jesús Verdu Baeza. Este experto en Derecho ambiental nos revela la singularidad de la protección del patrimonio arqueológico subacuático en las aguas del Estrecho y en particular en la Bahía y en torno al Peñón. De forma que tenemos un análisis detallado de la aplicación en este área de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 y de la Convención UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001; su estudio pone de relieve las lagunas y problemáticas de la existencia de prácticas y jurisdicciones separadas sin coordinación entre sí, con normativas internas y autonómicas que tienen vocación de proteger este patrimonio arqueológico único (**Controversia y protección del patrimonio cultural subacuático en la Bahía de Algeciras/Gibraltar).**

El mejor conocedor de las cuestiones de seguridad en el Estrecho es probablemente Luis Romero Bartumeus, quien aporta un Estudio de envergadura sobre los actores que intervienen en definir su dimensión estratégica, analizando intereses y posiciones de España, Marruecos, Argelia, Reino Unido, Estados Unidos y la Alianza Atlántica, y propugnando el desarrollo y la cooperación entre estos actores. Su actualizado y completo estudio es una excelente aportación para la Revista, con el título de **Los actores que intervienen en la estrategia del Estrecho de Gibraltar.**

Finalmente hay dos temáticas que nos parecía especialmente importante tratar: los instrumentos para la colaboración en temas fiscales, y los modelos de cooperación transfronteriza que pudieran ser interesantes para el Campo de Gibraltar.

Para la cooperación existente en materia fiscal con otros Estados, tenemos a Teresa Pontón Aricha quien analiza el marco jurídico internacional existente en los planos bilateral, multilateral y de la Unión Europea, con ejemplos prácticos de los acuerdos firmados por el Gobierno gibraltareño (**Los acuerdos internacionales de intercambio de información fiscal con Gibraltar).**

Por su parte, la cuestión transfronteriza merecía hacer un planteamiento de las posibilidades que se ofrecen en el marco europeo. Para ello Martín Guillermo Ramírez, Secretario General de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas, nos ofrece los marcos jurídicos que se han articulado para dar cauce y fomentar en Europa esta cooperación transfronteriza, particularmente con el tema de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial- AECTs (**Instrumenos legales para la cooperación transfronteriza. Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial)**.

La Revista cuenta con una sección específica para fomentar el debate y ofrecer breves análisis de los temas vinculados a la controversia, desde diferentes perspectivas. En la sección Ágora contamos esta vez con los planteamientos de españoles y gibraltareños que nos ofrecen el Ministro Principal de Gibraltar, Fabian Picardo (**Futuros para Gibraltar y el Campo tras el Brexit**); el que fuera Ministro Principal durante más de 15 años, Peter Caruana (**No hay fórmula más eficaz o válida que el diálogo tripartito**); el ex Ministro Peter Montegriffo (**Gibraltar - Campo de Gibraltar, evolución y perspectivas de futuro para la convivencia transfronteriza**). También el ex Alcalde de La Línea Juan Carmona de Cózar nos da referencia del Grupo Transfronterizo, surgido de la sociedad civil a uno y otro lado de la Verja (**El Grupo Transfronterizo / Cross Frontier Group. Historia, motivación y objetivos**). En fin, un trabajo de Tito Benady nos da luz sobre la afluencia de personas de Menorca y Malta a Gibraltar durante dos siglos (**Inmigración en Gibraltar procedente de otras colonias británicas en el Mediterráneo: Menorca en el Siglo XVII, y Malta en el Siglo XIX).**

Por su parte, la sección de Libros da cuenta de dos recientes obras. Juan Domingo Torrejón Rodríguez recensiona el libro de la Doctora en Comunicación Gracia León Romero, **Campo de Gibraltar, una imagen con valor estratégico**. Y el libro del Profesor y Embajador José Ramón Remacha Tejada, **Gibraltar y sus límites**, nos lo refiere y comenta el Catedrático José Antonio Doral García.

En la sección de Documentación tenemos una responsabilidad especial para seleccionar y poner a disposición muchos Documentos relativos a la cuestión de Gibraltar, que son en ocasiones de muy difícil acceso o localización, o que sencillamente desaparecen al poco tiempo en la jungla

de Internet. Lorena Calvo Mariscal se responsabiliza en adelante de la gestión de esta Sección de la Revista. En 2016 y 2017 se han producido numerosísimos documentos relevantes que merece la pena reproducir, tanto en España como en sede UE, en Gibraltar y RU, además de la ONU.

Brevemente sólo mencionaremos aquí que se recogen como Documentos de Naciones Unidas las Decisiones 2015 y 2016 sobre Gibraltar, así como la intervención de España planteando formalmente la oferta de cosoberanía. También es especialmente relevante como Documentación por parte británica, el Informe de 2017 de la House of Lords sobre Gibraltar. Por parte de España también se reproducen en esta Sección, por ejemplo, comunicaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación e, igualmente, Proposiciones no de Ley del Congreso y del Parlamento de Andalucía.

La Revista abarca con este número un más amplio ciclo, publicándose ahora con carácter bienal, para cubrir el decisivo periodo 2016-2017. Igualmente, presenta como novedades su Consejo Asesor, y por ello damos agradecimiento y bienvenida a Paz Andrés Sáenz de Santa María, Antonio Remiro Brotóns, Cristina Izquierdo Sans, Tito Benady, Peter Montegriffo y Ángel Sáez Rodríguez, todas figuras señeras en los estudios sobre Gibraltar, desde diferentes enfoques y disciplinas.

La publicación de esta Revista, se inscribe en las actividades del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz, y forma parte de la planificación de actividades académicas, investigadoras y de difusión de resultados del Grupo de Investigación *Centro de Estudios Internacionales y Europeos del Área del Estrecho* (SEJ-572), así como de la Cátedra *Jean Monnet* 'Inmigración y Fronteras' de Derecho de la UE y del *Aula Universitaria Gibraltar-Campo de Gibraltar* vinculado a esta Cátedra. También la publicación se inscribe en el marco del Proyecto de I+D+i «España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el área del Estrecho» (DER2015-68174-R), Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE. Hay que hacer especial referencia y público agradecimiento al Dr. Juan Domingo Torrejón Rodríguez, Secretario de la Revista y responsable de su edición digital.

Finalmente, conviene dejar constancia de que se ha invitado de forma expresa al Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, al

Gobierno de Gibraltar y al *Foreign and Commonwealth Office* británico, para que hicieran sugerencias de contenidos o documentación que consideraran de interés para los temas vinculados de una u otra manera a la controversia. En este sentido, la Revista pretende ofrecer análisis y conocimiento del complejo tema de Gibraltar –fácil de reconducir a eslóganes o acomodaticios simplismos– y de los problemas jurídicos, institucionales y sociales que plantea a Estados y ciudadanos en su día a día, a uno y otro lado de la Verja. Propugnamos así el entendimiento y la cooperación práctica, fortalezas que se necesitan más que nunca ante los inciertos y sombríos escenarios que plantea el Brexit; especialmente para Gibraltar y el Campo de Gibraltar, pero también, en general, para las relaciones de Reino Unido con la Unión Europea y España.

Cádiz, Mayo de 2017.

Inmaculada González García
Alejandro del Valle Gálvez

EDITORIAL/EDITORIAL COMMENTS

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.02

BREXIT NEGOTIATIONS AND GIBRALTAR: TIME FOR A *'MODUS VIVENDI'?*

Dr. Alejandro del Valle-Gálvez [1]

The unexpected outcome of the United Kingdom's 'Brexit' referendum on leaving the European Union may have historic and even tragic consequences for Gibraltar, since it necessarily entails both a reconsideration of the status of Gibraltar and changes in Spain's perspective on a solution to the dispute. Following Brexit, negotiations on the UK's withdrawal from the EU will not only pave the way for a new European and international legal framework, but will also create an opportunity for Spain to redefine its relationship with Gibraltar, offering the possibility of new approaches to resolve this historic dispute.

Indeed, the obligation to negotiate a UK withdrawal from the EU will compel Gibraltar to redefine its European legal status, regardless of whether it remains within or outside EU law. This places Gibraltar in the very uncomfortable position of being forced to seek to negotiate a new arrangement within the EU legal framework; unquestionably the framework of greatest practical daily application, together with two other international legal frameworks, namely the Treaty of Utrecht and the UN 'doctrine' about the decolonization of Gibraltar.

A UNIQUE STATUS WITHIN THE EU

Gibraltar has been in the EC/EU since 1973, as part of the UK's membership. EU Law is applicable to Gibraltar, not as a territory of the UK as a Member State, but as a European territory whose external relations the UK is responsible for (Article 355.3 TFEU[2]). The specific position of Gibraltar in the EU has its foundations in the status established in the UK Accession Treaty of 1972. As a result, EU Law is applicable in Gibraltar, with some

[1] Co-Director of the Journal *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*..

[2] Article 355.- In addition to the provisions of Article 52 of the Treaty on European Union relating to the territorial scope of the Treaties, the following provisions shall apply:
(…)3. The provisions of the Treaties shall apply to the European territories for whose external relations a Member State is responsible.

significant particularities, given that certain parts of the EC Treaty do not apply to Gibraltar.

In fact, Gibraltar is excluded from some whole areas of the EU legislation: Customs Union territory; Common Commercial Policy; Rules on the free movement of goods; Common Agricultural Policy and the Common Fisheries Policy; obligation to levy VAT; and the territory of Gibraltar is not part of the Schengen Area, as a consequence of the non-participation of the UK in the Schengen Treaties; this position continues today in the EU (Protocoles 20 and 21 to the TEU and the TFEU, by the Treaty of Lisbon). With these exceptions, EU Law is fully applicable, and Gibraltar must comply with all Community legislation that it is not expressly exempt from: transport policy, environment legislation, taxation and other EU policies.

The European framework will continue to apply for at least the two years during which withdrawal negotiations are held, and could even be subsequently extended, thus providing sufficient legal certainty concerning applicable law in the coming years. However, the effects of uncertainty could have a very negative impact on the economy of Gibraltar, whose population adopted a clear stance in favour of 'Bremain' in the referendum. Furthermore, a possible return to the 1713 Treaty of Utrecht has raised fears of the very probable legality of closing the border, at Spain's instigation, in the unlikely event that EU law ceases to be applicable in the future.

EU-BREXIT NEGOTIATIONS, SPAIN AND GIBRALTAR

The unavoidable renegotiation of Gibraltar's unique status within the EU will inevitably involve Spain, which in 1986 did not question the status endowed in 1972 but may well do so now, in defence of its interests. In the present context, Spain could leverage the requirement for unanimity at several crucial moments during the process of negotiating British withdrawal as regulated by Art. 50 of the Treaty on European Union (TEU)[3]; thus, various

3 Consolidated version of the Treaty on European Union OJ C 202, 7.6.2016. Article 50:

"1. Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements.

2. A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention. In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its

possible future scenarios for Gibraltar, such as the Norwegian or Swiss models or the antecedent of (reverse) Greenland case, will depend on Spain's consent. In addition, these kind of solutions that seek to maintain application of the European Single Market to Gibraltar would in practice be unworkable in the international arena, for two main reasons: A) Gibraltar is not part of the British State "United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland", and B) Independently of the British legislation that considers Gibraltar a "British Overseas Territory", its only legal status under International Law -recognised by the UN and the international Community- is that of a non-self governing territory (administered by the UK since 1946) awaiting decolonisation in a process supervised by the United Nations.

At the same time, Brexit has opened a window of opportunity for resolving this historical dispute, which encompasses both peaceful coexistence between Spain and the small neighbouring community of Gibraltar just over the border, and the question of sovereignty that underlies the dispute with the United Kingdom.

The acting Spanish Government took two important decisions in 2016: it announced the need to negotiate the status of Gibraltar outside the framework of TEU Art. 50, and it proposed a joint sovereignty model to solve the dispute.

The Spanish position of exclusion of Gibraltar from the EU list of topics for negotiation with the UK, has had so far the unanimous support of the remaining EU Member States. The European Council received the

withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement shall be negotiated in accordance with Article 218(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. It shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament.

3. The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period.

4. For the purposes of paragraphs 2 and 3, the member of the European Council or of the Council representing the withdrawing Member State shall not participate in the discussions of the European Council or Council or in decisions concerning it.

A qualified majority shall be defined in accordance with Article 238(3)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

5. If a State which has withdrawn from the Union asks to rejoin, its request shall be subject to the procedure referred to in Article 49."

letter from the British Prime Minister, Theresa May, notifying the United Kingdom's intention to leave the European Union, the 29 March 2017; and two days later the draft European Council guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU included this point: "After the United Kingdom leaves the Union, no agreement between the EU and the United Kingdom may apply to the territory of Gibraltar without the agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom." The Special European Council (Article 50), in an EU 27 format, adopted the guidelines for the Brexit negotiations the 29 April 2017, and approved this guideline about Gibraltar (point 24)[4]. So in principle any decision about the application in the future of the EU Law in Gibraltar is conditioned to a previous British-Spanish agreement.

THE SPANISH JOINT SOVEREIGNTY PROPOSAL

The option of joint sovereignty formally presented in September-October 2016 to the UN and to the EU Institutions and Member States, was firmly announced as an overall solution. The basic ideas of this proposal are: transitional joint sovereignty between the UK and Spain, British and Spanish nationality, Statute of Autonomy (Art. 144 of the Spanish Constitution); Spain would assume responsibility for external relations after the UK's effective withdrawal from the EU; Gibraltar would remain part of the EU; the border/fence and border controls would disappear.

The offer revives measures suggested in previous joint sovereignty proposals. This recurrent idea has been passed around the negotiating tables of the dispute for some time. Even joint sovereignty was expressly negotiated in the period 2001-2002 by the Blair and Aznar Governments, undoubtedly the most advanced stage of negotiation reached towards a final solution to the Anglo-Spanish dispute.

In my opinion, several objective questions can be raised today against the idea of joint sovereignty. The first of these is that following the 2002 referendum in Gibraltar, joint sovereignty has been called into question or discredited. Unlike the negotiations in 2001-2002, the UK has adopted since 2006 a different stance, whereby it will not take or advance in any direction

[4] http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/

on sovereignty without prior Gibraltarian agreement. Even the UN General Assembly's Fourth Committee (Decolonization) now reflects this British new position in its 2016 Decision ("Takes note of the position of the United Kingdom on this issue, that is, the commitment never to enter into arrangements [...] nor enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content")[5]. This is why Spain-UK bilateral negotiations do not offer any prospects for progress, and in any case Gibraltar has announced to boycott any move towards joint sovereignty.

Second, the proposal made unilaterally by the conservative Government of M. Rajoy, without looking for previous supporting consensus inside Spain, formally expressed by the Cortes. And third the most practical problem which is that the proposal inextricably links cross-border cooperation with the resolution of the sovereignty dispute, this creates an impasse given that both the UK and Gibraltar have already rejected joint sovereignty. Anyway, the Blair/Aznar joint sovereignty negotiations showed how complex it can be to reach a complete agreement, given the existence of nuclear "red lines": for Spain, the temporary or transitional (not definitive) nature of joint sovereignty; or for the UK, the maintaining of exclusive command and control of military bases in Gibraltar.

THE FUNDAMENTAL INTERESTS OF SPAIN, UK AND GIBRALTAR

Is there any alternative in this negotiation deadlock ? First of all, we must take onto account the fundamental interests of the stakeholders involved: for Spain, recovering some form of sovereignty over the kingdom's lost city; for the UK, the incalculable strategic value and advantage of maintaining naval and air bases and intelligence operations in the Strait of Gibraltar; and for Gibraltar, consultation and the power to decide on its future respecting its specific identity. For all parties, the problem is of a highly symbolic nature and then has a strong irrational component, but also requires real willingness to compromise in order to achieve an imaginative and enriching solution for all, particularly for Campo de Gibraltar, whose interests the Spanish authorities should increasingly adopt as their own.

[5] Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), Draft decision submitted by the Chair- Question of Gibraltar, 07.11.2016, Doc. A/C.4/71/L.17. Approved by the UN General Assembly the 6th December 2016, see http://undocs.org/en/A/C.4/71/L.17

I therefore advocate a twofold approach in the current historical negotiating situation for the UK's departure from the EU: a *Modus Vivendi* for cross-border coexistence, and in parallel an agreement to seek a new international and European model for Gibraltar, trying to put an end to historical controversy.

A PROVISIONAL *MODUS VIVENDI*

In the current situation, it is in the best interest of all to reach an interim agreement for the normalization of cross-border coexistence, which can be adopted according to the known formula in International Law of a *Modus Vivendi*. This kind of instrument can settle a provisional arrangement between subjects of International Law, giving rise to binding obligations in order to regulate temporarily a certain situation, and can be later replaced by a formal and permanent Agreement.

In my opinion, it should be necessary to reach an agreement on -at least- the following aspects. First, the Border/Fence, which is an EU land external border. The issue of controls and fluidity at the border crossing point is crucial for cross-border standardization, especially considering the existence of thousands of workers crossing the border every day. In particular, a border traffic agreement becomes more necessary in the light of the new EU Regulation regarding the reinforcement of checks at external borders (entered into force on 07 April 2017)[6]. However there are other peremptory issues that should be included equally in the *Modus Vivendi*. An agreement for the exercise of jurisdiction over navigation, and on police intervention in the waters of the Bay. The moment can also be opportune to address Spain's concerns about financial activities and fiscal transparency, setting out an agreement on coordination in these economic activities. Regarding the airport, negotiate the normalization of its use, by suspending existing restrictions and the exclusion of European regulations. It could also be the natural framework for consolidating an institutional boost to Gibraltar-Campo Gibraltar Cross-Bor-

[6] Regulation (EU) 2017/458 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017, amending regulation (EU) 2016/399 as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, OJ L 74, 18.03.2017, p. 1-7. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0458&from=ES.

der Cooperation, which could lead to the creation of a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).

In my opinion, the agreement for cross-border coexistence that we call *Modus Vivendi* could be adopted considering three basic elements: A) Continuity of application of EU law in the current conditions, until new conditions come into force as part of the negotiations to exit the UK. B) Negotiation by UK and Spain, incorporating Gibraltar, the EU and the regional and local authorities (Junta de Andalucía / Campo de Gibraltar), depending on the respective competencies. C) Formally, the *Modus Vivendi* Agreement must be adopted by the United Kingdom and Spain, and where appropriate attributing to the EU the guarantee of its application.

SOVEREIGNTY NEGOTIATIONS

Spain cannot, in my opinion propose a *Modus Vivendi,* without at the same time raising the claim of sovereignty. In accordance with the resolutions and decisions of the UN General Assembly (1965-2016), it must request Spanish-British negotiations to establish a new and permanent statute for Gibraltar, linked to the EU, and which entails the decolonization of the territory and the termination of the Treaty of Utrecht.

In my view, an agreement should be sought, in parallel with the *Modus Vivendi*, to open negotiations on the desirable model of a definitive solution to the Gibraltar question. This agreement to initiate sovereignty negotiations could count on the presence of the EU as an observer, being alternative or complementary to the Brussels Agreement of 1984.

With this agreement to open negotiations in the most reserved areas of the controversy, Spain and the UK could consider exploring the search for a format inspired by new imaginative proposals. We discard the formula of the joint sovereignty since as we have indicated we do not consider it a workable model for starting negotiations. In contrast, other new formulas could be, for example, the Principality of Gibraltar or City of the British and Spanish Crowns, formally integrated in the Kingdom of Spain and therefore in the EU, institutionally linked to the Campo de Gibraltar, and with maintenance of the current British jurisdiction and organization of Gibraltar. This new model can explore an internationalized statute supervised by the EU. Howe-

ver, a complementary British-Spanish agreement on military bases would be necessary, with probable anchoring in the NATO framework.

CONCLUDING REMARKS

I should finish by highlighting that the 'Modus Vivendi' would be a provisional measure pending the settlement of a new international and European status. The agreement for the commencement of negotiations on sovereignty, as well as the 'Modus Vivendi' accord, could be incorporated in the Treaty on the UK's withdrawal from and future relationship with the EU by way of a Protocol or Declaration. Each has a different legal and jurisdictional effect since Protocols form part of an international Treaty.

Anyway, we must be aware that the current situation is not favourable for the presentation of major initiatives to solve the complex issues linked to the historical controversy, including those of coexistence with the surrounding area of the Campo de Gibraltar. The policy period of confrontation with Gibraltar (particularly the years 2013-2015) also meant the annulment of the Forum of Dialogue 2006 agreements for the normalization of cross-border coexistence. The historical distrust towards Spain is added to the very delicate situation of Gibraltar and the United Kingdom when Brexit negotiations begin.

CONFERENCIAS DE EXCELENCIA
CONFERENCES OF EXCELLENCE

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.03

GIBRALTAR EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESPAÑA[1]

Prof. Dr. D. Antonio Remiro Brotóns.
Catedrático Emérito de Derecho Internacional Público,
Universidad Autónoma de Madrid

Muchas gracias Alejandro por la presentación. Me encanta no haber muerto todavía y sin embargo vivir de cuerpo presente este tipo de lisonjas. Hace años que se me viene invitando a estos cursos, y siempre vengo con mucho placer, si no me lo impide realmente una causa de fuerza mayor. Y en esta particular ocasión, también, por hacerlo en Gibraltar. He de confesar que hubiera venido en todo caso a los cursos, pero cuando me invitó el Profesor Del Valle el hecho de que esta sesión se celebrara en Gibraltar fue para mí un aliciente adicional. Me decía alguien que posiblemente sea el primer Profesor español que habla de Gibraltar en Gibraltar... De ser así, el atractivo de la ocasión sería incluso mayor al sumarla al acervo de mis experiencias.

Por otra parte, debo expresar también mi agradecimiento a la Universidad de Gibraltar, que veo está en muy buenas manos, por el discurso que ha hecho su Vicecanciller, Rectora efectiva de esta Universidad; un discurso que comparto completamente vertebrado sobre la idea de que los valores tienen que estar siempre detrás de cualquier análisis que hagamos de aquello que conocemos. Esta es la actitud auténticamente universitaria. Las Universidades tienen que ser centros donde, partiendo de valores universales, la curiosidad y la falta de rigidez en analizar los hechos prevalezcan sobre cualquier otro tipo de prejuicio. Lamentablemente eso no siempre es así.

A lo largo de mi vida académica he tratado de insuflar esa idea de libertad, de apertura intelectual. De hecho, si comprobara mis escritos sobre Gibraltar con lo que pienso ahora vería que ha habido una evolución, derivada justamente de la mayor información, del intercambio de opiniones, del

[1] Transcripción de la Conferencia por el Prof. Dr. D Antonio Remiro Brotóns el 28 de Julio de 2016 en la University of Gibraltar, en el marco de los XXXVI Cursos de la Universidad de Cádiz en San Roque, en el Curso "Gibraltar, el «Brexit» y las relaciones transfronterizas – Nuevos planteamientos y perspectivas de cambio".

ponerme en la piel del otro. Esto es lo que habitualmente nos falta; la causa de que muchos problemas no se resuelvan en este mundo tiene su origen en que a priori consideramos intangibles nuestros puntos de vista. Asumimos, además, la idea falsa, que nos conviene, de que nuestros intereses corresponden a los valores, y no distinguimos entre los unos y los otros.

Escribí un libro, que titulé *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, donde señalo justamente que uno debería ser honesto para reconocer que sus intereses determinan decisiones que si se tomaran en función de valores serían muy distintas. Si no se tiene la capacidad -ciertamente heroica- de sacrificar intereses a valores se debería tener, por lo menos, la decencia de confesarlo. En este sentido, creo que el mundo capitalista es profundamente indecente.

En mi vida he tratado siempre de seguir una línea de conducta decente. Soy un burgués acomodado y, por lo tanto, mis intereses no pueden estar por la Revolución. Pero si me preguntan por mis valores, pienso que está justificada la Revolución en muchos lugares, aunque sea a costa de mis intereses. No tengo un sentido heroico, pero sí, o eso creo, un sentido honesto de la vida. Por eso he escrito coherentemente contra mis intereses al servicio de los valores sobre los que debería asentarse una sociedad más libre, justa y caritativa (ahora se dice solidaria). Aquellos cuyos intereses son preteridos, avasallados por los de otros que se arrogan valores que no sufragan, harán bien en levantarse frente a quienes venden el humo como incienso. Porque sin los valores, la libertad queda en manos de unos explotadores de gentes desgraciadas, vulnerables. Eso es lo que yo he tratado de denunciar a lo largo de mi carrera, en mis escritos y en mis intervenciones.

Entrando en el punto central de mi intervención de hoy, quiero recordar que ya en el año 1981 escribí sobre Gibraltar. Y que cinco años después, en 1986, hace ahora treinta años, dirigí por vez primera un curso sobre Gibraltar en la única tierra española propiamente dicha, que es Asturias. En aquel momento reunimos a las «fuerzas de choque diplomáticas de Castiella», el Ministro de Asuntos Exteriores en la década de los sesenta, para que, transcurridos veinte años, nos explicaran cual había sido esa política, que hizo decir a los malevolentes que el Ministerio de Asuntos Exteriores se había convertido en el Ministerio del Asunto Exterior: Gibraltar. Fue enormemente ilustrativo e interesante. Después, en efecto, he venido ocupándome

del tema, muchas veces inducido por las invitaciones de la Universidad de Cádiz, también por alguna consulta ministerial. Es decir, Gibraltar he tenido en mi vida académica y profesional una presencia casi permanente.

Creo que hoy volver sobre la historia ya conocida por todos es innecesario. Por tanto, me voy a limitar a dar algunas pinceladas históricas para situar, más bien, lo que es mi reflexión actual sobre esta cuestión.

Cuando en los años sesenta del pasado siglo se plantea en Naciones Unidas el tema de Gibraltar, no es España quien lo plantea. Es lo primero a tener en cuenta, puesto que España no quería de ninguna manera que el tema de Gibraltar se llevara ante las Naciones Unidas. Y eso porque tenía muchos territorios a los que se les podía aplicar el principio de la libre determinación y, por tanto, podía ser peor el remedio que la enfermedad. De ahí que el Gobierno español quisiera mantener en un plano bilateral, estrictamente, con el Reino Unido, la cuestión de Gibraltar.

El tema de Gibraltar en Naciones Unidas es planteado ante el Comité de Descolonización, el célebre Comité de los 24, número de sus miembros originarios, por dos países tan interesados en Gibraltar como eran Bulgaria y Camboya, y España no tiene más remedio que asumirlo. A Bulgaria y Camboya la reivindicación de España sobre la Roca les importaba, ciertamente, un bledo; lo que querían era sacar la base militar del Reino Unido de ahí. La inclusión de Gibraltar en la política de descolonización se sitúa, pues, en el marco de la guerra fría, ese es su contexto, con el bloque socialista liderado por la Unión Soviética empujando.

España se ve obligada a jugar en un campo que realmente no deseaba. Se encienden las alarmas: ¡a ver si ahora la posesión británica de Gibraltar se va a consolidar porque se proceda a una libre determinación de la población gibraltareña que fue su consecuencia, y nuestra reivindicación histórica se quede absolutamente en nada…! Esta es la razón por la que España tiene que presentar su reclamación en el campo de la descolonización de Naciones Unidas.

Las Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en los años sesenta son muy ventajosas para España, en la medida en que rechazan que la población de Gibraltar tenga un derecho a la libre determinación, en perjuicio de una reivindicación de carácter histórico. Y esto sólo ocurre en dos casos, Gibraltar y Malvinas. Las resoluciones sobre Gibraltar se

aprueban porque hay Malvinas, porque sin Malvinas, el Gobierno español franquista no tenía la menor capacidad diplomática para que sus puntos de vistas pudieran prosperar. Pero Argentina sí, y como los casos de Malvinas y Gibraltar son, al menos en el plano conceptual, idénticos o, por lo menos, muy similares, España pudo arrastrar a su favor a todo el bloque latinoamericano, que en aquel entonces era mucho más importante que ahora. Hay que recordar que en el origen de las Naciones Unidas el 40% de la membresía era latinoamericana, 20 de los 50 miembros originarios eran latinoamericanos. Malvinas y Gibraltar, repito, son los dos únicos supuestos en los que no se aplica a una población colonial la libre determinación, por considerarse que esa población es una hechura de la potencia que administra el territorio no autónomo .

Esto hay que entenderlo, pues, en ese contexto. Francamente, y ya lo he escrito (hace algunos años), es difícil que Resoluciones como las de los años sesenta se repitan. Creo que hoy en día esas Resoluciones ya no serían así. De hecho, España nunca ha intentado que se vuelva a replantear esa cuestión. España ha dicho, «bueno, las resoluciones me dan un título adicional al derecho de retracto del Tratado de Utrecht, que sigue vivo porque a la población de Gibraltar no se le reconoce el derecho a la libre determinación en las Resoluciones».

De no ser así, el derecho de retracto habría desaparecido, como ha desaparecido en todos los ámbitos donde los países fijaron una especie de reserva de recuperación de la soberanía sobre un territorio colonial. Piénsese, por ejemplo, en el Tratado de París, suscrito en 1900, por España y Francia, estableciendo los límites entre Guinea Ecuatorial en el continente (Río Muni) y Gabón. Francia se reservaba el derecho de retracto, es decir, si España renunciaba en un momento dado a Río Muni, este territorio sería para Francia con preferencia a cualquier otro Estado. Pero cuando se produce la independencia de Guinea Ecuatorial, no se le ocurre en absoluto a Francia decir, «¿oiga, donde está mi derecho de retracto?». Porque ya, evidentemente, hay un principio superior, de *ius cogens*, que ha sobrevenido y que prevalece sobre un Tratado anterior que es incompatible con él.

En el Tratado de Utrecht no ocurre eso, ya que a la población de Gibraltar no se le reconoce la titularidad del derecho a la libre determinación y, por consiguiente, sigue vivo el derecho de retracto. Por tanto, España en

ese momento dice, «tengo derecho de retracto reconocido en Utrecht, y Resoluciones de Naciones Unidas donde se insta a España y al Reino Unido a negociar sobre Gibraltar».

Durante mucho tiempo, el Reino Unido dijo, «yo no he votado esas Resoluciones, he votado en contra incluso y, por tanto, a mí no me puede obligar» (en la medida en que una Resolución de la Asamblea pudiera ser obligatoria, pues carece en sí misma de esa eficacia).

En el año 1982, la Declaración de Lisboa abría el camino a una negociación hispano-británica, que se cierra bruscamente por la invasión de Malvinas por Argentina, iniciando una guerra y una reacción evidentemente imperial de la Primera Ministro Margaret Thatcher (que estaba mirando también por la conservación de su propio asiento), con el mayor despliegue naval que ha existido desde la Segunda Guerra Mundial. Así que «lo que Malvinas me dio, Malvinas me lo quitó»…

Se abre un compás de espera que parece cerrarse cuando el Ministro de Asuntos exteriores socialista, Fernando Morán, un hombre con materia gris, a veces demasiado gris para expresarse con cierta brillantez, suscribe con su homólogo británico la Declaración de Bruselas, iniciando un procedimiento distinto que, como sabemos, ha pasado por cumbres y valles en los más de treinta años transcurridos. Empezó con lo que parecía un enfoque muy positivo, que se cancela lamentablemente en 1987, con el fracaso del acuerdo de uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar. Luego pasan diez años de silencio y omisión, hasta que en 1997, de pronto, emerge de nuevo, y no tanto por iniciativa española, como por iniciativa británica, lo cual es una sorpresa.

La luna de miel entre Tony Blair, que además se convierte al catolicismo, y José María Aznar, personajes secundarios en la agresión a Irak, entró en crisis en el 2002, siendo el Partido Popular menos dúctil, en principio, en el manejo de la cuestión de Gibraltar que los socialistas, siempre más cerca, históricamente hablando, de las soluciones y la búsqueda de la cooperación.

Se llega así a la que podemos llamar fase del Ministro Moratinos, muy prometedora con la constitución del Foro Tripartito. Por vez primera la propia población de Gibraltar a través de sus instituciones tiene una representación política, real, no dentro de la Delegación británica, sino a título propio, aunque se reserven los temas de soberanía para el discurso bilateral

entre España y el Reino Unido. Se intentan establecer mecanismos de cooperación que, lamentablemente, una vez más, no han prosperado.

Tras Moratinos, un Ministro muy criticado en España, -tanto por la oposición ejercida por el Partido Popular como por los medios de comunicación afines al mismo, por este y por otros temas- alcanza el poder el Partido Popular, que adopta y aplica una política de mayor rigidez, de eliminación de los procesos de cooperación e incluso de cierre (aprovechando la crisis económica) de algunos de los Centros que habían sido fruto de la política Moratinos (como el Instituto Cervantes).

Y de pronto llega el Brexit… Hay algunos puntos que llaman mi atención y quiero subrayar. En primer lugar, los paralelismos con un contencioso, aparentemente muy distinto, entre Bolivia y Chile sobre el acceso soberano de Bolivia al Océano Pacifico. Hoy está planteada ante la Corte Internacional de Justicia la cuestión de si Chile está obligado jurídicamente, y no sólo moralmente o políticamente, a negociar el acceso soberano de Bolivia al mar. Bolivia sostiene que sí y Chile dice que no. Detrás de la obligación de negociar se encuentran resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), pero sobre todo declaraciones unilaterales, promesas, de las autoridades chilenas de mayor nivel (Presidentes, Ministros de Relaciones Exteriores) y algunos canjes de notas y acuerdos. Extrapolando argumentos al contencioso hispano-británico cabe preguntarse por el valor de las Resoluciones de las Naciones Unidas llamando a España y al Reino Unido a la negociación, pero cabe sobre todo, preguntarse por el valor jurídico vinculante de la Declaración de Lisboa y luego de la Declaración de Bruselas, sobre su carácter permanente o su agotamiento a partir del momento en que fracasaron esas negociaciones. ¿Sigue viva una obligación de negociar?

Siempre existe, por supuesto, la obligación general de negociar cualquier tipo de controversia entre Estados, pues se ha renunciado a la fuerza para resolver los contenciosos. De manera que hoy, en el mundo, cualquier acción para resolver por la fuerza un litigio es una agresión y, como tal, un crimen, siendo ilícito reconocer sus consecuencias. No obstante, la obligación de acudir a medios pacíficos para resolver un contencioso no implica la obligación de resolverlos; es decir, que se puede convivir con el contencioso como alternativa a su solución por medios pacíficos, que sólo serán

vinculantes si media una voluntad soberana traducida en un acuerdo inter partes. Y aún así las negociaciones pueden fracasar, porque aunque se actúe de buena fe y se tomen en cuenta las propuestas del adversario, nadie está obligado a sacrificar intereses que considera esenciales. Por tanto, las negociaciones pueden fracasar. Aun así, al margen de la obligación general mencionada, una obligación específica o particular de negociar, ¿hasta cuándo sigue viva? ¿Acaso tiene siete vidas como se dice de los gatos?

Otro paralelismo interesante tiene que ver con lo que es el acceso soberano al mar. En el caso planteado ante la Corte Internacional de Justicia, un juez preguntó a las partes, ¿qué entienden ustedes por acceso soberano? De hecho, Bolivia tiene un acceso no soberano, como libre tránsito a y desde puertos chilenos, muy discutible en su aplicación. Para Chile la aplicación es virtuosa y para Bolivia es escandalosamente miserable. Los problemas son el cuento de nunca acabar. Pero, ¿qué es un acceso soberano? Hoy no faltan doctrinas sobre manifestaciones no territoriales de la soberanía, aunque evidentemente la manifestación más prístina de la soberanía es la territorial. Pero se propone que puede haber soberanía sin que sea imprescindible una transferencia formal de territorio y se bucea en fórmulas que permitan justamente satisfacer intereses de partes en conflicto, empantanadas en opciones puramente territoriales.

Se acude, por ejemplo, a Guantánamo. Guantánamo es un territorio de soberanía cubana, sigue siéndolo. Guantánamo fue arrendado a perpetuidad, pero arrendado, no cedido. Y, gracias a que fue arrendado, el Tribunal Supremo de Estados Unidos se ha permitido decir que las torturas en Guantánamo no le incumben porque no es territorio de los Estados Unidos y el Tribunal Supremo solo se ocupa de proteger los derechos humanos en territorio estadounidense. Así que, en Guantánamo, o en Egipto, o en cualquier otra parte, Estados Unidos puede torturar a quien le dé la gana; matar y machacar, ¡lo que haga falta!.

En el caso de Gibraltar, como en el de Bolivia, el elemento territorial -aunque sea con carácter simbólico- tiene un papel esencial. Bolivia perdió en la Guerra del Pacífico ciento veinte mil kilómetros cuadrados, con cuatrocientos kilómetros de costa, que ganó Chile. Ahora, Chile escatima en darle mil quinientos con quince de costa. Y Chile dice: basta con el libre tránsito por mis puertos, que satisface el interés económico. Pero,

con independencia de que ni siquiera esto es cierto, hay un elemento en la cabeza del todo boliviano que reclama territorio, aunque sea una pizquita nada más. Algo que le permita alcanzar la mar con su bandera. En el caso de Gibraltar, en el imaginario de muchos españoles esa idea sigue también viva; quiere ver la bandera ondeando en el Peñón, aunque sea en compañía. ¿Todo lo demás? Es negociable; ciudadanía, lengua, autogobierno. Importa la cáscara, tanto o más que el contenido. Este es un elemento que está presente y que, evidentemente, obliga o a reciclar cuidadosamente la noción de soberanía para encontrar la fórmula que permita el acuerdo.

Es ahí donde el Brexit ha abierto, inesperadamente, un horizonte sorprendente. Está claro que la población de Gibraltar encontró con el cierre de la Verja en los años sesenta, un signo de identidad. Es decir, la identidad gibraltareña como tal, como algo diferenciado de lo británico, como algo propio, considero que tiene sus orígenes en más o menos esa época. En ese momento la identidad gibraltareña crece, frente a una España hostil. Y esa identidad luego, con las medidas de autogobierno dadas por el Reino Unido, madura. No se puede negar tal cosa. Pretender que la población de Gibraltar siga siendo el eslabón civil de una ocupación militar es anacrónico desde hace decenios.

Aquí hay tres protagonistas. El Foro Tripartito tenía esa virtud: Reino Unido, España y Gibraltar, cada cual con su papel. Y aquí encuentro un nuevo paralelismo con el contencioso entre Bolivia y Chile. Como consecuencia de la llamada guerra del Pacífico la soberanía sobre los territorios peruanos de Tacna y Arca ocupados por Chile quedó sometida al resultado de un plebiscito que nunca llegó a celebrarse. Mientras el futuro de estos territorios estuvo en el aire Chile ofreció en más de una ocasión a Bolivia una salida soberana al mar a través de ellos. Pero en el año 1929, cuando por fin Perú y Chile se ponen de acuerdo en repartirse Tacna para Perú y Arica para Chile, de una forma deliberada y maquiavélica Chile cierra el paso a una negociación con Bolivia sobre Arica, al proponer a Perú la firma de un Protocolo adicional que establece que cualquier disposición de los territorios que en ese momento se están repartiendo por una de las partes a favor de un tercero (que aunque no se cite, sólo puede ser Bolivia), requiere el consentimiento de la otra. Es decir, Chile le propone a Perú, y así se acuer-

da, que asuma el derecho de veto sobre cualquier negociación de Chile con Bolivia sobre Arica.

Hago este paralelismo porque Reino Unido, al promulgar la Constitución de Gibraltar se compromete a no disponer del territorio ni alterar su estatuto sin el consentimiento de la población, autoimponiéndose deliberadamente un límite que le permite justificar los sucesivos fracasos de la negociación sobre la base de que el pueblo gibraltareño va a decir: «no, no y no» una y otra vez.

De hecho, el premier Caruana, cuando ve las barbas de su vecino cortar, organiza por su cuenta, a fin de no poner las suyas a remojar, un referéndum que gana con un 98.8% de «noes»; por lo tanto, está clara la voluntad de la población de Gibraltar de permanecer, en el peor de los casos, como está. Pero, muy hábilmente, Caruana va más allá y sostiene que si el autogobierno de Gibraltar alcanza, prácticamente, el 100% de sus posibilidades, ¿qué impide considerar que ya ha determinado libremente su destino dentro de la Corona británica, contando además con un Gobernador que la representa y una base militar que, amén de los fines globales y regionales a los que sirve, es su mayor garantía frente a reclamaciones de terceros? «Oiga», puede decir en la ONU, «sáqueme de la lista de territorios no autónomos pendientes de descolonización, que nosotros ya hemos determinado libremente nuestro destino». Con actitudes así, ¿qué negociación es posible?

El problema de la población gibraltareña es que, de la misma forma que ha sido masivamente contraria a cualquier negociación que conduzca a establecer un vínculo político con España, ha sido fervientemente pro-europea, muy partidaria de su inserción en la Unión con un estatuto especial. De manera que cuando se plantea el Brexit, la respùesta del 96% de los gibraltareños ha sido: «queremos seguir en la Unión Europea». Ese es el drama de hoy en Gibraltar, y a su vez, la oportunidad de España, ¿por qué?.

Volvamos a los intereses y a los valores, ¿dónde están los intereses de Gibraltar?, ¿y los de España?, ¿se puede hacer una ecuación que permita salvar los valores de todos, o no? Porque si no, creo que podemos seguir indefinidamente en estos tira y afloja esporádicos, en función de la identidad de quien ocupe el Gobierno central en Madrid, la política más o menos hábil que se siga por el Gobierno de Gibraltar, las relaciones que quiera tener Reino Unido con España. Es decir, ahora el futuro es una incógnita

acrecida, la incertidumbre prevalece, y es explicable que aquí, en Gibraltar, exista un cierto desasosiego.

Si España supiera jugar sus cartas, lo que no deja de suscitarme dudas, podría decir a la población de Gibraltar: Ustedes ahora tienen la oportunidad de mantenerse en la Unión Europea, simplemente llegando un acuerdo con una España, que anhela compartir el elemento mítico de una soberanía formal con un Reino Unido que ha decidido abandonar la Unión, respetando el autogobierno y todos los etcéteras de la Roca. Se espera del gibraltareño que abandone sus estereotipos y sus tics seculares y comience a plantearse si acaso no es de su conveniencia aceptar la propuesta de España; porque está claro que si el Reino Unido sale de la Unión, Gibraltar va detrás. A Gibraltar ni siquiera le serviría presentarse como un sujeto independiente del Reino Unido, porque en ese caso también estaría fuera de la Unión Europea.

Hay que tener en cuenta, que si los Gobiernos españoles de los años ochenta aceptaron el Estatuto de Gibraltar fue debido al hecho de que Gibraltar ya estaba en la Unión Europea cuando España accede a la membresía. España se encuentra con que Reino Unido entró mucho antes, negoció el Estatuto de Gibraltar, y fue éste un hecho consumado que España hubo de asumir como parte del acervo de la Unión. Entre otras consecuencias, España hubo de renunciar a mantener la incomunicación por tierra de la Roca, que disponía el Tratado de Utrecht. Si como daño colateral del Brexit, Gibraltar sale de la Unión, los derechos reconocidos a España en este tratado recuperarán la virtualidad suspendida por su incompatibilidad con las obligaciones comunitarias y se dispondrá de la llave para bloquear cualquier tipo de estatuto europeo para Gibraltar. Es una circunstancia que ambas partes deberían considerar.

Yo creo que el Gobierno español debe afrontar la oportunidad que le brinda el Brexit con elegancia, no con arrogancia. Nada de decir: «ahora me vais a ver, aquí estoy yo. Si queréis Europa tendréis que pasar por el aro». Nada en este sentido sería más nocivo. También lo sería que en Gibraltar se alimente el numantinismo, una especie de encastillamiento, un retorno al espíritu de los sesenta, unido a la ilusión de que el Brexit no va con Gibraltar.

Si encontramos por ambas partes gentes con responsabilidad política y sentido de Estado capaces de cambiar de chip y aprovechar la oportunidad que se presenta, tal vez vivamos la experiencia de una nueva relación satisfactoria para todas las partes, con un contencioso definitivamente superado tras más de trescientos años.

Pero no ha de ignorarse que aquí interviene un cuarto factor que no he mencionado hasta ahora y ya es oportuno hacerlo: las Comunidades, las Entidades Locales del Campo de Gibraltar. Están ahí, y en su iniciativa y acción residen mis mayores esperanzas, porque cuando se habla de «interés general de España», se está hablando de un interés general que no se percibe aquí en el Campo de Gibraltar. No se percibe, porque creo que San Roque y la Línea tienen intereses que impulsan los mecanismos de cooperación con Gibraltar, de múltiples tipos, algunos más confesables que otros, pero que están ahí, hechos a la realidad social y económica de esta región. Y, por lo tanto, cuando en Madrid se habla del «interés de España» para sostener determinadas medidas que hacen más incómoda la vida a ambos lados de la Verja, en San Roque o en La Línea deben considerarse unas raras y extrañas criaturas cuyos intereses locales parecen ajenos a ese interés patriótico que parece devorar los intereses locales a los que vendrían mucho mejor las medidas de distensión y puertas abiertas. Y si Algeciras se lleva peor con Gibraltar que la Línea y San Roque no es por su mayor patriotismo y sacrificio en pro de ese sedicente interés general dispuesto en Madrid, sino porque sus intereses locales ya no son los de la Línea y San Roque, sino los de un macropuerto en la boca del Estrecho que puede entrar en conflicto con intereses locales gibraltareños. Nada que ver ni con el mito de la soberanía, ni con el relato histórico; sólo con algo tan puro y duro como los intereses concretos que se tienen en un espacio determinado.

Bueno, pues desde ahí es donde se tiene que manejar la cosa y la presión sobre Madrid. Probablemente, si nos atenemos a los antecedentes, esa presión sería más eficaz sobre un Gobierno socialista, debido a lo que Rodríguez Zapatero llamaría su talante. Pero en todo caso, sea cual sea el Gobierno, tanto en Madrid como en Gibraltar, todos hemos de combatir nuestros propios estereotipos, haciendo desvanecer los elementos irracionales que anidan en nosotros, empollados por una educación recibida en la escuela y sobre la que no queremos reparar. Tenemos que crear y producir

dosis masivas de respeto y confianza recíprocas; eso es fundamental cuando hay posiciones enfrentadas de vieja data.

Es poco realista creer que se puede llegar de un día a acuerdos sobre temas sustanciales, si primero no respetas ni confías en aquel que tienes enfrente. Respeto y confianza se crean mediante mecanismos de cooperación concretos, muy específicos; así se van estableciendo lazos. Cuando uno conoce al otro la inclinación al insulto, al menosprecio, a la desconsideración, se anula. La vida en la relación con los pueblos es similar a la vida de relación entre las personas; es relativamente fácil ofender a quien no se conoce; es muy costoso hacerlo con aquél a quien se conoce y aprecia. La primera tarea es, pues, sembrar las semillas del respeto y la confianza recíprocas, cuidar su crecimiento y dejarlas florecer.

Muchas gracias

ESTUDIOS

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.04

THE JEWS OF GIBRALTAR BEFORE THE TREATY OF UTRECHT AND THE DEVELOPMENT OF THE JEWISH COMMUNITY SINCE

Tito Benady[1]

I. THE FIRST JEWISH SETTLEMENT IN THE IBERIAN PENINSULA SINCE 1497. II. THE TREATY OF UTRECHT AND EXPULSION. III. RESETTLEMENT 1718 – 1721. IV. THE ESTABLISHMENT OF THE JEWISH COMMUNITY 1721 – 1779. V. THE FRENCH WARS AND THE 19TH CENTURY. VI. THE 20TH AND 21ST CENTURIES

ABSTRACT: The British occupation of Gibraltar in 1704 brought in Jewish merchants from Tetuan to supply the fresh food required by the garrison. Although expelled under the terms of the Treaty of Utrecht, bad relations with Spain led to them being readmitted to bring in much-needed supplies from Morocco. They formed a large minority in the new civilian population established in Gibraltar in the 18th century and were very influential in the development of Gibraltarian society. Today the Jewish community of Gibraltar has chosen not to participate fully in Gibraltarian society in order to protect the purity of its religious practises.

KEY WORDS: Gibraltar, Jews, Morocco, Treaty of Utrecht, Sephardi, mixed marriages, civil society, synagogues.

RESUMEN: La ocupación de Gibraltar por los ingleses en 1704 trajo comerciantes judíos marroquíes de Tetuán a Gibraltar para suministrar los alimentos frescos que la plaza necesitaba. En el siglo XVIII formaban una minoría importante de la población civil e influenciaron el desarrollo de la nueva sociedad civil gibraltareña. Hoy, la comunidad judía de Gibraltar ha optado no participar en pleno en la sociedad gibraltareña para proteger la integridad de sus prácticas religiosas.

PALABRAS CLAVE: Gibraltar, judíos, Marruecos, Tratado de Utrecht, Sefardí, casamientos mixtos, sociedad civil, *esnoga* (denominación en *haketía,* el ladino de los judíos marroquíes, de sinagoga).

I. THE FIRST JEWISH SETTLEMENT IN THE IBERIAN PENINSULA SINCE 1497

When he was preparing the newly captured town of Gibraltar for the siege that would inevitably follow, Prince George of Hesse who commanded the fortress in the name of the Archduke Charles, the pretender to the Spanish throne, was faced with the problem of keeping the garrison and those few inhabitants who had remained behind, supplied with food.

Salt provisions arrived from England but to keep the garrison healthy he knew he also needed fresh provisions. As supplies from the hostile surrounding Spanish countryside were out of the question, the nearest available source

[1] Historiador. *Fellow Royal Historical Society*. Instituto de Estudios Campogibraltareños.

was Morocco. The English Government[2] sent Jezreel Jones, the Secretary of the Royal Society, who knew Morocco, on an embassy[3]. The Prince started a correspondence with Muley Ismael, the Emperor of Morocco who at the time was besieging Ceuta with the Alcaide Ali ben Abdalah, the Basha of Tetuan[4].

Before sailing away, Admiral Rooke landed the supplies he could spare from his ships and Prince George encouraged shipping from all nations to call at Gibraltar by declaring it a free port.[5] Colonel Bennet of the Engineers reported to the Inspectors of the Army in 1712 that the reason for Queen Anne's declaration was that the Emperor of Morocco "would not allow timber, lime and bricks for the fortifications", because he had received complaints from the Jews in Gibraltar. Principally among the complainants was Moses Ben Hatar the Nagid or leader of the Jewish community of Salé who was the Emperor's treasurer and man of business and bought his requirements from overseas.

The foreign trade of northern Morocco was at the time conducted from Tetuan, as Tangier had only been recovered from the English 20 years before, and it appears to have been mainly in the hands of the Sephardi, Spanish speaking Jews of that city. Ben Hatar made purchases for his master from Europe through Gibraltar although he never settled there but had an agent Samuel Alevy ben Suffat.

John Methuen the English ambassador to Portugal also sent supplies but on 23 October 1704, John Knox, the Commissary in charge of supplies complained "The whole of the Garrison is about 2,600 souls including inhabitants which I victual and have no more left than will last above 10 weeks at short allowance from this time"[6].

Gibraltar had been captured on 4 August 1704, which was 27 July by English reckoning as England did not change over from the Julian to the

[2] Britain, as a United Kingdom, only came into existence after the union with Scotland in 1707.

[3] Heinrich Künzel, «Leben und Briefwechsel des Landgrafen Georg von Hessen-Darmstadt», London & Friedberg, 1859, p. 493; *Dictionary of National Biography.*

[4] Sometimes referred to as the Alcaide Benabola.

[5] Heinrich Künzel, «Leben und Briefwechsel… *cit.*», p. 440. This declaration was confirmed by Queen Anne's Privy Council on 17 May 1705 (PC.1/31)

[6] *Ibidem,* p. 493.

Gregorian calendar until 1752. Prince George immediately took over command and he appointed Henry Nugent, Count of Valdesoto governor in the name of the pretender Charles III, Nugent was an Irish Catholic who had been the prince's lieutenant when he was Viceroy of Catalonia under Carlos II. When Nugent was killed by a shell at the beginning of the Siege in November 1704, Prince George, was forced by John Metheun, the English ambassador to Portugal, on whom he depended for money and supplies, to appoint an English officer to succeed him[7]. Major General John Shrimpton arrived in Gibraltar in December 1704 and was appointed a major general in the army of Charles III[8].

Shrimpton was left in sole command when the prince sailed with the fleet under the Earl of Peterborough to attack Barcelona on 5 August 1705. The remaining garrison now consisted of two newly raised and half-trained English regiments and a Dutch regiment under the Baron de Waes. But Gibraltar was safe as the fighting had moved elsewhere in the peninsula and the Spanish besiegers were reduced to one regiment of cavalry stationed at San Roque.

On 19 August Shrimpton wrote to the Secretary of State in England,

> We want almost everything but salt provisions, my lord Peterborough has not left us enough men to do the daily duty [...] would I have thought my Lord Peterborough would not keep his word with me I would not have stayed in the town[9].

In October 1706, Shrimpton decided to look for glory and left Gibraltar to join the army in Catalonia under the Earl of Galway. He left the senior English officer, Colonel Roger Elliott in charge of the garrison. When Galway was defeated at the Battle of Almansa by the Duke of Berwick on 25 April 1707, Shrimpton was captured but released later on parole and had to return to England where he died the following December. On Shrimpton's death Elliott was appointed governor of Gibraltar by Queen Anne[10].

---

[7] Francis, D., «The First Peninular War 1702-1713», London, 1975, p. 33.

[8] *London Gazette,* N. 4093, 29 January 1705; see also Benady, T. «Essays on the History of Gibraltar», Gibraltar, 2014, pp. 53-55, (*GHJ* 9, 2002).

[9] CO.91/1, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew. In this and all subsequent quotations the spelling has been modernised to make them more readily understandable.

[10] Benady, T. «Essays… *cit.*», pp. 53-58.

In 1712 the new Tory government in Britain sent inspectors to enquire into the affairs of the British army in Spain and Portugal. The Inspectors found that Jewish merchants and workmen had settled in some numbers. The Jewish merchants and their European correspondents from London, Livorno and Amsterdam were by then well established in Gibraltar. The governor collected 886 dollars in rent from all newcomers, and over half of this amount was paid by Jews who are listed as follow,

> Señor Nieto 6; Señor Amaro 4; Sr Mathias 10; Sr Benamore 8; 2 young Jew merchants in the Great Street (called Cardozo) 12; Moses Nementon 6; 2 Jews near the great Church 12; Benjamin the Jew 4; 28 Jew shops in the great Street 118; All other Jews cannot be known but supposed to pay 300.
> Total 484.

In addition to Jews from Morocco there were some from England (Nieto), Portugal (Cardozo) and there were even some from Spain. In his deposition to the Inspectors the following year, the Franciscan friar, Francis Balbuena complained that he had been expelled from Gibraltar

> More from want of money than from religion [...] and to confirm this opinion is that coming a Physician from Spain a Jew very able and utile for the good of the garrison, was likewise turned out of the Town, and they demanded of him 80 Moidores of gold to remain in the Town and he would give but thirty. And he not complying with their demands he was turned out and went to Amsterdam[11].

In his researches on the Jews in Malta, David Davis has found in the papers of the Inquisition there a deposition made in 1724 by a young man who said that as a child he had been part of a secret Jewish group in Seville and had been taken to safety in Gibraltar by Rabbi Abram[12], and this may have been the man mentioned by the friar.

The only mentions of Jews during those years are in the depositions of the Military Inspectors by the chief engineer, Colonel Bennet and a Spanish officer, Lieutenant Perez de Padilla.

Bennet wrote:

> The Jews come daily in great numbers from Barbary, Leghorn and Portugal to inquire into every particular circumstance of the place, they have their correspondents abroad, those from Barbary have raised the price of provisions to

[11] CO.91/1, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

[12] David, Davis, «The Jews of Malta», unpublished Ms.

> a very great degree, and indulged by their paying high fines and rents, so that they have some of the best houses in town[13].

The cost of trading in Gibraltar was high and Lieutenant Padilla blames this on the exactions made by Governor Elliott

> any person that kept a shop, tavern or sold any goods openly they were obliged to pay Major Bucknall [the town major], if they were Spaniard 1 Pistole per month; if Genoese a Moeda of gold per month; and if Jews 2 Moedas of gold per month; and when thought fit to raise a large sum from the Jews, there was an order on the church door with 4 or 5 names at a time, ordering them immediately to leave the town; which they not willing to do, were obliged to raise 2 or 3 Moedas of gold each man for leave to stay, which was paid to Major Bucknall[14].

II. THE TREATY OF UTRECHT AND EXPULSION

The pretender to the Spanish throne, the Archduke Charles became Emperor of Austria on the death of his brother and Louis XIV took the opportunity to make peace as the war was driving France into bankruptcy. Felipe V had unwillingly to follow his grandfather's instructions but he would be unable to continue the war if the French withdrew their military support.

A peace congress was opened at Utrecht in January 1712 to continue the preliminary negotiations that had already been carried on for some months. The British delegates to the congress were instructed by Queen Anne's ministry to obtain the Asiento [the right of selling slaves to the American colonies] and to keep Port Mahon and Gibraltar "from these three key points no extremity shall oblige her to depart"[15].

The discussions about the cession of Gibraltar included the question of the Jews already settled there. When he was informed that Spain insisted on having Jews and Moslems excluded from settling there, the Secretary of State, Lord Dartmouth wrote "His Catholic Majesty has no right to intermeddle in the Affairs of Religion or any other matter whatsoever relating to the Government of those places". But the Spanish negotiators were adamant

[13] *British Library*, Ad Manuscripts, 10034.

[14] *British Library*, Ad Manuscripts, 38329 f 169. A pistole was a small Spanish gold coin worth about seven shillings and the Portuguese Moeda de Oro was worth 28 shillings.

[15] Hills, G., «Rock of Contention», London, 1974, p. 218.

"about the Jews and Moors they put to know their care for religion"[16]. When the treaty was signed, article 10 dealing with the cession of Gibraltar "to the Crown of Great Britain the full and entire propriety of the Town and Castle of Gibraltar, together with the port, fortifications and forts belonging" it carried the rider "Her Britannic Majesty at the request of the Catholic King does consent and agree that no leave shall be given under any pretence whatsoever either to Jews or Moors to reside or have their dwellings in the said Town of Gibraltar." The cession of Minorca did not have this condition as Jews only arrived in the island some years later.

On 28 November 1713, Ambassador Lexington wrote to Brigadier Congreve the lieutenant governor of Gibraltar, informing him that the Queen wanted article 10 of the treaty "scrupulously observed" and Congreve subsequently reported to Bolingbroke that he had had discussions with Lieutenant Colonel Perez who commanded the cavalry at San Roque about

> how we were to have provisions from the country, and concerning the Moors and Jews [...] that they should all be gone immediately, and upon this subject I beg leave to give your Lordship this short account of them, of the Moors seldom, or ever any have been here, and the, only just come and go, and of the Jews there are about one hundred and fifty, two thirds of which are natives of Barbary, and the rest from England and Holland, but most from Italy[17]: and as they have dealings in all parts, your Lordship will soon judge the loss their correspondents must have, if they are sent away without settling their accounts, and paying what they owe, for want of a reasonable time allowed them for the purpose[18].

Obviously if Spain was going to supply the fresh provisions required by the garrison there was no reason to allow the Jews to remain in Gibraltar. Bolingbroke replied:

> It is [...] the Queen's pleasure that you do not suffer under any pretence whatsoever any Jews or Moors to inhabit at Gibraltar, and that you take care, that such as are at present settled there, do within the space of a month, from the receipt of these Orders, make up their accounts, remove or otherwise dispose of their effects and transport their persons and families from thence. They will have no reason to complain that the term limited for their removal is too short, when it shall

[16] CO.91/5 «Gibraltar papers», The National Archives, Kew. Ambassador Lord Lexington to Dartmouth, 20 October 1712; Dartmouth to Lexington, 7 November 1712.

[17] The Jews of Morocco had strong connections with the large and rich Sephardi community of Leghorn in Tuscany.

[18] HASSAN, Sir Joshua, «The Treaty of Utrecht 1713 Gibraltar», London, 1970, p. 2b.

> be considered that they have had for several months already knowledge of what is stipulated regarding them[19].

On 13 May 1714, Congreve reported that all Jews had been removed "except six principal Jews of Barbary kept as hostages upon petition of the commander of the Mediterranean squadron Admiral Sir James Wishart. But they were either never expelled or they returned, for the truth was that the Jewish merchants in Gibraltar were too important to the military to be dispensed with altogether, for not only did they bring in much needed supplies, but their presence permitted the governors and other officials to pocket the substantial sums they received for rents and permits.

Supplies of food were always a problem. Provisions were sent from Britain but never enough, for as Commissary of Stores, John Conduit explained in 1714:

> The three months supply sent from England only lasted 9 weeks because it was for 500 men only but 2000 persons are victualled, the officers receiving provisions for their wives, children and servants that are on the spot and the Spaniards for themselves and their families.[20]

And if any of the supply ships were wrecked or delayed, as happened when the ship *John and Ann* did not arrive, the garrison had to be put on short rations, for supplies were not available in sufficient quantities from Spain. In 1715 several peasants were shot for exchanging supplies for tobacco. Morocco was still an important standby[21]. What was more, the Jewish merchants conducted an important entrepôt trade with that country which added to the affluence of the small garrison town and the governor's personal revenue. Matters did not change much whilst relations between Britain and Spain were distant but these began to improve. Colonel Stanhope Cotton took over as lieutenant governor in 1716 and was instructed to keep strictly to the terms of the Treaty of Utrecht.

From the beginning of Cotton's appointment cross-border relations improved. He had travelled to Gibraltar via Madrid, where he spent two weeks. During his time there he discussed the question of supplies from Spain being allowed freely across the border. But when he arrived in Gibraltar

[19] Ibidem, p. 3a.

[20] During the siege of 1704-05, Prince George of Hesse arranged for Spanish civilians to receive army rations, this continued long after the siege, more by oversight than design.

[21] CO.91/5 «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

he did not act precipitately although his instructions were to apply strictly the terms of the Treaty of Utrecht[22].

In 1717 Francisco Garcia Caballero, an old inhabitant of Gibraltar was appointed consul and the Bishop of Cádiz, Don Lorenzo Armengual de la Mota made a pastoral visit with his retinue which included his secretary and steward. Although Don Lorenzo declined Cotton's invitation to stay at the Convent[23], he later reported that some of his retinue stayed there, and he himself dined daily with Cotton "and with many English gentlemen and officers who treated him most courteously and with their usual tact and urbanity." The consul reported that contrary to the provisions of the Treaty of Utrecht there was a substantial Jewish community, which he thought numbered 300, and they had a synagogue in the Calle Juan Serrano[24]. The Spanish Ambassador in London lodged a complaint about this breach of the Treaty[25].

Vice Admiral Charles Cornwall who commanded the Mediterranean squadron also complained. There was a resurgence of the activities of the corsairs of Salé who were attacking British ships and he wanted to stop guns and ammunition reaching them through Gibraltar. He seems to have fallen out with Cotton about this. He accused the lieutenant governor and the town major, Major Thomas Fowke, of accepting bribes from the Jewish merchants. It appears that they had been offered sweeteners, as was customary, but both Cotton and Fowke denied the charge. Both made depositions before the Deputy Judge Advocate that they had not accepted presents, and in support of this they got the leading Jewish merchants to swear on oath in October 1717 that no presents had been received. These two depositions were sent to England. One deposition was in English and signed by the European merchants: Manuel Diaz Arias, Moses Mocatta, Isaac Cardozo Nuñez, Imanuel Senior and Isaac Netto; The other in Spanish was signed by the Moroccan merchants: Samuel Alevy ben Suffat, Solomon ben Amor,

[22] Hills, G., «Rock of Contention, *cit.*», p. 243.

[23] The old Franciscan Convent is still the official residence of the governor of Gibraltar.

[24] This was a short street that led from Main Street to the small square in front of the Gibraltar Museum. In his «Historia de Gibraltar», Alonso Hernández del Portillo (page 61) states that the Moorish baths were in the mayorazgo of Don Juan Serrano.

[25] Bethencourt Massieu, A., «El catolicismo en Gibraltar durante el siglo XVIII», Valladolid, 1967, pp. 19, 39, 41; Hassan, Sir Joshua, «The Treaty of Utrecht… *cit.*», p. 3b.

Joseph Bibas, Abraham ben Amara, Reuben Curiose, Ehuda Azuelos, Samuel Faxima and Samuel Shananes[26].

Cotton also sent to the Secretary of State "The Humble Memorial" he had received from "Manuel Diaz Arias, an English Jew Merchant"[27], which asked for an extension of three months as his affairs were in such a state that a hurried departure would lead to the financial undoing of himself and some other London merchants. He pointed out that he had been resident in Gibraltar since 1713 and had settled there "Upon the encouragement that her late Majesty Queen Anne pleased to grant to all merchants and traders that would come to settle in Gibraltar". He goes on to ask that

> your Honor will be Pleased To Take Into Consideration My Circumstances, and Distinguish me from all The Rest Being an English Man and Freeman of London. That I do and have supplied Mr. Vere, Agent Victualler, Mr. Wm. Sherer, and John Conduit esq, with The Money they wanted towards the Subsistence of the Garrison. As it appears by the Certificates Annexed And Humbly Beg the Favour of your Honour to grant me Three Months Longer in This Place while I have an answer from my English merchants. In order to Dispose of their effects and Receive Their Moneys Due to Them[28].

The petition was accompanied by affidavits testifying to the truth of Arias's statements, but the British Government was determined to stand by its treaty obligations and gave Cotton instructions that there were to be no further extensions. Cotton still procrastinated and Cornwall reported on 31 January 1718, "I concluded that all the Jews had been removed as I wrote you in my letter of the 15 November, but to my great surprise I am informed that there are not only some remain yet within the town, but many that only lie on board a vessel in the mole, who are allowed to trade notwithstanding His Majesty's express command to the contrary."

With Cornwall checking on his very action, Cotton was forced, reluctantly and at some considerable personal financial loss, to comply with his instructions. Writing hastily to Addison two days after Cornwall's letter, he reported

[26] Copies of these affidavits dated 17 October 1717 are in CO.91/1, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

[27] Manuel Diaz Arias belonged to the community of new Christian merchants in London who had reverted to Judaism when they were out of reach of the Inquisition. The Cardozos who came to Gibraltar directly from Portugal also did the same.

[28] CO.91/2, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew, 17 October 1717.

> I flatter myself that my conduct in relation to the Jews will meet with the same success, having strictly complied with what is stipulated in Article 10 of the Treaty of Utrecht. By removing both from the town and Bay the Jews of all nations, one only excepted whom at the request of some English merchants, his creditors, is still detained as a prisoner for a few days longer, he expecting by one of our men of war goods sufficient to discharge his debts as this ship is hourly expected he shall on her arrival instantly depart.

The Jews had been finally expelled and when Cotton left for London via Madrid in February, in his written instructions to Lieutenant-Colonel Peter Godbey, who was left in command, he admonished him "I must recommend to you that upon no account whatsoever you suffer Jews of any nation to reside here"[29].

Admiral Cornwall, concerned about military supplies reaching the corsairs established a blockade of the Moroccan coast, "interrupting Brimstone [...] and other Contraband Goods belonging to Jews who were concerned as agents for persons of the greatest interest at the Court of the Emperor of Morocco [...]" presumably they were goods imported by Ben Hatar for the Emperor, who reacted sharply and declared he was at war with Britain and put a stop to all trade with Gibraltar and England. Nevertheless the Moroccan Court maintained a friendly correspondence with those British merchants who were acting as factors in the Moroccan coast ports.

III. RESETTLEMENT 1718 - 1721

A number of the Jewish merchants moved to Tetuan, and this would have been the end of Jewish settlement in Gibraltar if it had not been for the war provoked by Alberoni when he seized Sardinia and Sicily which Spain had lost under the terms of the Treaty of Utrecht. The European powers concerned that this might mean the breaking of a hard won peace and the resumption of a European war, formed the Quadruple Alliance of Austria, Britain, France and the Netherlands to contain Spanish ambitions and there was a state of war. Spain organised a military expedition against Britain in the interest of the Stuart pretender which was not successful, but a British fleet annihilated the resurrected Spanish navy at the Battle of Cape Passaro on 11 August 1718. There was no fighting at the Gibraltar frontier but it was

[29] HASSAN, Sir Joshua, «The Treaty of Utrecht… *cit.*», p. 46; CO.91/1 8, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew, 8 February 1718.

again closed and no supplies were allowed through. Relations with Morocco therefore required to be mended and Commodore Stewart of the Royal Navy was sent out as an ambassador to negotiate a treaty.

In the meantime, Moses Mocatta, back in London, petitioned to be allowed to resume his substantial trade with Morocco.

> To the King's Most Excellent Majesty, the humble petition of Moses Mocatta of London, Merchant SHOWS
>
> That having carried on a correspondence with some merchants settled at Gibraltar for convenience of the trade with Barbary, Did for several years send great quantities of British cloth and other British manufactures and those being bartered with the Moors for the commodities of the growth of Barbary had communicated and enlarged a considerable trade with the Bay of Tetuan a port belonging to the Emperor of Morocco within the Straits of Gibraltar.
>
> That your Petitioner by his Agents had Contracted last year for great parcels of British cloth and other British manufactures with several Moorish merchants and also with the Bashaw of Tetuan for the use of the Emperor of Morocco to a very great Value and have sent the British goods Most of which were transported to Tetuan and the remainder are now at Gibraltar, your Petitioner's said agents not being permitted to fetch them: nor bring over from Tetuan to Gibraltar the Barbary goods so bartered, there being a prohibition of trade and communication between these ports, no letters permitted to pass, by which interruption Your Petitioner, cannot be informed of the circumstances of his [affairs] and by such long detention is rendered incapable of giving satisfaction to his credit and for large sums contracted.
>
> Therefore your Petitioner humbly prays your Majesty's gracious letter to the Commander of your Fortress of Gibraltar, and of your ships of war employed in the prohibition, to permit your Petitioner and his agents the Liberty of carrying from Gibraltar such British goods as have long been lying there for the above mentioned and also to bring over from Tetuan to Gibraltar your Petitioner's returns without molestation[30].

Mocatta received the support of the Commissioners of Trade and Plantations and proceeded to Gibraltar and Tetuan where he appears to have arranged matters. But on his return from Tetuan there was a storm and his ship had to take refuge in Ceuta and he was held prisoner for some time before he was released and was able to return to London. Although he does not seem to have returned to Gibraltar he obviously maintained his commercial interests in Gibraltar for in December 1728 he presented to the

[30] CO.91/1, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

Lord Commissioners of Trade "a scheme for the establishing the Trade at Gibraltar and Diminishing the Charge to the Crown"[31].

The blockade was not one-sided and Morocco also imposed sanctions on trade with Gibraltar and Britain. In July 1718 "sundry British Merchants" petitioned the Commissioners of Trade to help them improve relations with Morocco although they could not "give an account how the late Treaty came to be break off, they suspected it was occasioned by the Jews who had the management of it . . . at present there were 164 English Slaves, and that they feared their factors and others would likewise be condemned to Slavery, if some Composition was not soon made"[32].

This would have been the end of Jewish settlement in Gibraltar if relations between Britain and Spain had remained cordial, but they deteriorated rapidly. Elizabeth Farnese the second wife of Felipe V, desired to carve a kingdom for her son in Italy, and she was aided in this by Cardinal Alberoni the chief minister. In July 1717, a Spanish expedition sailed from Barcelona to occupy Sardinia and Sicily. To counteract this, a quadruple Alliance of Austria, Britain, France and Holland was formed to avoid Spain plunging Europe into a general war. In the summer of 1718 a British fleet under Admiral Byng was sent to the Mediterranean. The fleet sailed from Gibraltar accompanied by Vice Admiral Cornwall and the Strait squadron and cruised off the coast of Italy. When they came across the Spanish fleet off Sicily they attacked it, although was had not been declared and destroyed or captured most of the ships at the Battle of Cape Passaro[33].

This action led to war. Spain threatened to invade Britain on behalf of the Stuarts, but as her army was engaged elsewhere she did not attack Gibraltar, although it was blockaded and supplies were cut off. The war did not last long as France invaded across the Pyrenees and peace was re-established in 1720. But Gibraltar was once again dependant on supplies from Morocco and required the Jewish merchants to return.

In September 1720 Captain Charles Stewart was sent with a small squadron to cruise against the Barbary corsairs and to go on an embassy to Mekenes to

---

[31] *Calendar of Commissioners of Trade and Plantations, 1722-23 to 1728*, (Historical Manuscripts Commission), p. 447, (CO.91/2).

[32] CO.391/22 f.358 «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

[33] Charnock, J., «Biographia Navalis», London, 1794, p. I:207.

establish a new treaty. By the time he arrived in Gibraltar he found that Ben Hatar's agent and other Jewish merchants were back on the Rock. He also found a Spanish army under the Marquess de Leda, camped round the Bay. It was on its way to relieve the siege of Ceuta. Thinking this a good opportunity he wrote to the Basha of Tetuan to appoint an ambassador; and Cardenash, who had been on an embassy to London, was sent to Gibraltar. But when Stewart heard that Ben Hatar was in Tetuan and was going to act as joint negotiator he sailed with his squadron to Tetuan Bay. The new treaty was agreed by the Basha and signed copies were exchanged on 17 January 1720 (1721)[34]. It just remained for Stewart to proceed to Mekenes to get it ratified by the Emperor.

Cavendish, the previous Brfitish ambassador, had offered the Moroccans 12,000 barrels of gunpowder, 12,000 gunlocks and 100 pieces of cloth for the release of 175 British captives, and a further 8,500 dollars to Ben Hatar for having fed and looked after the ship captains, all this amounted to some £40,000 in all, but the number of captives had since increased to 290 and Stewart had to increase the ransom by a quarter. Not having to hand the £50,000 required, Stewart had to sail to Lisbon for the money before completing the transaction. He left Ben Hatar and Cardenash in Gibraltar until his return[35].

The original signed copy of the treaty is in Spanish and is filed among the Gibraltar papers at The National Archive and not with the Moroccan State Papers[36]. The treaty has fourteen articles which established peace between the two countries. Article 7 gives British merchants the right to settle and trade in Morocco and ends with the words "and that the subjects of the Emperor of Fez and Morocco, whether Moors or Jews, residing in the dominions of the King of Great Britain, shall entirely enjoy the same privileges that are granted to the English residing in Barbary".

Article 9 provided capitulation rights for all disputes between British subjects in Morocco to be judged by the British Consul, and similarly

[34] At the time Britain was still using the Julian calendar which made the year 11 minutes too long and was 11 days ahead of the Gregorian Calendar of 1582. Also the year did not start in January but the following April. Britain adopted the Gregorian calendar in 1752.

[35] CO.91/5, «Gibraltar papers», The National Archives, Kew. Stewart to Secretary of State Craggs, 11 November, December 1720 and 20 January 1721 OS.

[36] CO.91/7 «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

Moroccan subjects in British possessions would have their domestic disputes judged by one of their number. "A Moor for the Moors and a Jew for the Jews".

The position of Gibraltar is clarified in article 13

> And as it has pleased Almighty God, that by His Majesty's arms, the island of Minorca, and the city of Gibraltar, are now his Majesty's possessions and are become part of His Britannic Majesty's dominions, it is therefore agreed, that every person sailing in ships or vessels, whether Spaniard, English or otherwise, fishing in boats or vessels, living or residing there, shall be esteemed as his natural-born subject, upon producing proper passes, from the governors or commander in chief of those places[37].

This treaty was a contradiction of Britain' engagement under the Treaty of Utrecht, but Stewart's main purpose was to ensure supplies from Morocco. By the time that the British government was aware of the contradiction the treaty had been signed. Another attempt by Spain to seize Gibraltar was expected and Colonel Richard Kane was transferred from Minorca in 1725 as lieutenant governor, to rebuild the fortifications and make them ready for what was to come. In August of that year he numbered the civilian population and found that of a total of 1,113 about 12% were Jews. They numbered 137, 26 females and 111 males who had the following provenance: England 4, Holland 3, Livorno 17, and Barbary 87[38].

Kane reported that "they have a Synagogue" and he complained three months later that every vessel that arrived from Tetuan brought more Jews and they numbered 160, but he was determined to put a stop to it, "I shall order the Jews that are here to give notice to their Correspondents in all parts not to come hither with a view of inhabiting here, and shall acquaint all Jews who have families that they are prepared to retire from hence with their families, and that none are admitted here but as travellers".

The British Government, concerned about Spanish designs on Gibraltar and aware, that if the frontier was closed the garrison would have to rely on Morocco for supplies, did not wish to offend the Basha of Tetuan and the Emperor of Morocco again and Kane was instructed that although this was in contravention of Utrecht, "considering the present circumstances of our

[37] CO.91/7 «Gibraltar papers», The National Archives, Kew; James, T., «History of the Herculean Straits», London, 1772, p. 2:393.

[38] CO.91/1 «Gibraltar papers», The National Archives, Kew.

affairs [...] those Jews at Gibraltar may for the present be connived at, and will accordingly have you suspend the execution of any orders that may have been formally sent for removing them from thence". Kane replied, "I shall have due regard to the King's Command for conniving at the Jews staying here"[39].

When Brigadier Jasper Clayton arrived to take over from Kane as lieutenant governor in February 1727 he found a large Spanish army encamped before the Rock. Spain encouraged by her pact with Austria was now determined to recapture the Rock and the thirteenth siege ensued. It lasted for only four months, from 11 February to 12 June but was unsuccessful. The garrison no longer received supplies from Spain, but the Basha of Tetuan wrote to Clayton offering supplies and provisions[40]. Clayton appointed Isaac Netto who was the leader of the re-established Jewish community as sole contractor for importing food from Morocco. Netto held this appointment until the following year, when on the death of his father Haham David Nieto, Isaac who was an ordained rabbi, returned to London to become rabbi of the Spanish and Portuguese Synagogue at Bevis Marks[41]. The monopoly passed to an English merchant James Argatt but was abolished in 1729 following questions in the House of Commons.

The British Government needed to reconcile its conflicting undertakings, when John Russel was sent to Morocco in 1728 to negotiate a new treaty he was ordered to amend the previous arrangements for the Jews and Moslems and the first article of the treaty signed in 1729 reads:

> That all Moors and Jews subject to the Emperor of Morocco, shall be allowed a free traffic to buy or sell for Thirty days, in the City of Gibraltar or Island of Minorca[42], but not to reside in either place, to depart with their effects without let or hindrance to any part of the said Emperor's dominions[43].

This clause was repeated in every subsequent treaty with Morocco until 1763, after which it no longer had any effect as the majority of the Jews in

[39] Hassan, Sir Joshua, «The Treaty of Utrecht… *cit.*», p. 8b.

[40] *Ibidem*, p. 9a.

[41] Samuel, E., «Anglo-Jewish Notaries and Scriveners», *Transactions of the Jewish Historical Society of England*, 1953, p. 123; *British Library,* Ad Manuscripts 23643.

[42] The extension of the exclusion to Minorca was fortuitous as the cession of the island was made without any restriction.

[43] *State papers*, The National Archives, Kew, p.108/24.

Gibraltar had been born on the Rock and under English common law had enquired full right of residence. It was one thing for the British Government to give instructions to the governor of Gibraltar, but because of the distance involved that official acted according to what he considered were the best interests of the fortress. For as Ignacio Lopez de Ayala states, "el gobernador . . . es árbitro i soberano despótico del pueblo, i mas rei en Gibraltar que el mismo rei de Inglaterra"[44]. The only concession made to Utrecht was that properties granted to Jews were normally on a nominal 999 year mortgage instead of being freehold, but the distinction was swept away when the general registration of properties was made in 1820.

IV. THE ESTABLISHMENT OF THE JEWISH COMMUNITY 1721 - 1779

When exactly the Jews returned to Gibraltar after their expulsion is not recorded but it must have been shortly after relations between Spain and Britain were broken and supplies stopped arriving across the frontier in 1718. Captain Stewart found them in Gibraltar when he arrived. In 1721 Colonel Hargrave, who was left in command during the absence of the governor and lieutenant governor, made property grants to Abraham Acris, Abraham Benider (who had acted as Interpreter to Captain Stewart during his embassy) and Moses Cansino and in 1724 he granted a piece of land, in a short lane leading off Engineer Lane to Isaac Netto so that he could build a synagogue[45].

The names of the Jews that Kane recorded in his census have not survived, but a study of the 1777 census shows that members of the following families were resident in Gibraltar at the time. From Tetuan: Aboab, Anahory, Sananes; from Salé: Anraleck, Bensusan, Bubdy; from Tangier Benamor; from Mogador: Abudarham, Massias; from Portugal: Diaz Carvalho, Moreno, Nuñez Cardoso; from Holland, Conquy and from Livorno: Daninos and Tedescho.

Not all the Jewish immigrants were merchants. Many were labourers, porters and craftsmen. When the siege started in 1727 a diarist recorded

> A body of the Jews desire leave to retire to Barbary because commanded to work for the common preservation, but answered by the governor that as they

[44] López de Ayala, I., «Historia de Gibraltar», Madrid, 1782, pp. 373-374.

[45] *British Library,* Ad Manuscripts 36137, ff 139-155.

enjoyed ease during peace, if they will not assist for their own safety, they shall be turned out to the Spaniard[46].

Daniel Defoe recorded in his book, "The Jews were not a little serviceable, they wrought in a most indefatigable manner and spared no pains when they could be of any advantage, either in the siege or after it. But this hard work was to be of no avail for as S H recorded on 22 October "Six and twenty poor Jews were turned out & sent to Barbary for certain reasons of state". That the reason was their poverty and not because they were Jews is shown by an entry two days later: "Came in a recruit of 24 Jews, moneyed men from Leghorn [Livorno]"[47].

After the unsuccessful 1727 Siege, a line of sentry posts was built along the Spanish frontier, which was fortified in later years. This in effect cut off all access to Spain, and no supplies were allowed through[48]. However the frontier was fully opened four times before the Great Siege. Twice in 1731 to allow supplies for the British expeditionary force that was held in readiness in Gibraltar to assist Felipe V's son occupy the Duchy of Milan, and General Bland recorded that it was opened twice during his period in Gibraltar to allow supplies to be received as communications with Morocco had been cut off by severe storms[49].

Many of the Spanish residents had left to escape the rigours of the coming siege, and with a closed frontier they had no desire to return. Although the population increased gradually during the century, the number of Spaniards reduced. Their place was taken by Moroccans, just as happened when the frontier closed in 1969. The difference was that in the twentieth century the Moroccans who came to work in Gibraltar were Moslems, while in the eighteenth century they were Jews. The next thirty years were a period of high Jewish immigration. When General Braddock took a census in 1753 they

[46] *Gibraltar Museum*, SH diary of 1727, Siege.

[47] *Gibraltar Museum*, SH diary of 1727, Siege.

[48] When the traveller Richard Twiss crossed over from San Roque, he had a permit to pass but his horse was retained by the guard at the frontier and he had to walk into town. In 1776 a Spanish friar came to aid the parish priest in the Easter devotions, his passport exceptionally stated that he was allowed to bring "una gallina y un borreguito" as presents for the parish priest. (Eliott's Secretary's Book)

[49] *Gibraltar National Archives,* "General Bland's Account of his Proceedings while Governor of Gibraltar", Article 7.

numbered 572, and formed 32% of the civilian population of 1,793. In the 1777 census their number is given as 863 and they formed 27% of the civilian population of 3,201, while Roman Catholic numbered 1,819 (575)[50].

There were many complaints about the way Governor Hargrave had handled Gibraltar affairs during his period in command and in 1749 Lieutenant General Humphrey Bland was sent as Governor to overhaul the administration. This resulted in his writing what amounted to the first British Constitution for Gibraltar which was ratified by George II, and controlled the way that Gibraltar was governed over the next sixty years.

His instructions included an order to deal with the complaints about the way Hargrave had misappropriated properties and to encourage Protestants to purchase properties by setting cheaper rents for them, as against "the Jews [...] and Papists" who held most of them, in order to make Gibraltar more secure. Bland appointed a Court of Enquiry, consisting of army officers and English merchants who investigated all titles, and all those held by Jews and Catholics were duly upheld.

During the period before the Great Siege the Jewish community formed a large, prosperous and important part of the civilian population and played a role in establishing Gibraltarian society second only to the Genoese and other Italian immigrants. The 1777 census shows that only 50% of Gibraltarian civilians were born on the Rock, but among the Jews the figure was 72%. Half the houses in the town were owned by British merchants and officials and the Jews owned over half of the rest. Civilians of all communities shared the limited housing there was in the town and lived in harmony as Ayala pointed out

> Era de temer por la diversidad de religiones, de costumbres é intereses de los habitantes, que se experimentáran en Gibraltar las pendencias i atrocidades que en otras ciudades de la provincia. La severidad del gobierno militar las ha precavido; porque certificados los individuos que alli concurren, de la pena que les amenaza en

[50] The census shows that during the period of high immigration (1728 to 1739) the following families established themselves in Gibraltar: Abecasis, Almosnino, Anedgiar, Azuelos, Azulay, Benady, Benaim, Benamara, Benaros, Benbunan, Bensadon, Bensamero, Bensur, Benyunes, Cohen, Gabay, Gozal, Halfon Hassan, Israel, Lealtad, Levy, Maimaran, Megueres, Salama, Serfaty, Taurel, and Uziel from Morocco. From Europe there was only Ferrares and Leuche from Livorno, de Matos from Portugal and Lara from London. The descendants of a number of these families still form the majority of the Gibraltar community.

caso de incurrir en algun delito, certificados de que alli no se gana á los ministros, ni se cohechan los jueces, fundan su seguridad en no interrumpir la agena[51];

Whatever the reason, living peacefully together became a habit and a way of life from the early days of the new Gibraltarian society.

The main synagogue was the one built by Isaac Netto in 1724, who acted as head of the community and rabbi until he left for England in 1728. He named it Gate of Heaven (Shaar Hashamyim) after his father's synagogue in London. He also founded a Talmudic Academy called Tree of Life (Es Hayim) which was also named after a similar institution attached to the London synagogue.

There were conflicting views of what a synagogue should be like between the European and the Moroccan Jews. Netto had organised the synagogue according to the customs and traditions of the Sephardi communities of London and Amsterdam, which were founded by New Christians who for generations had worshipped in churches and were used to a formal and ceremonious atmosphere. The idea of a synagogue among Jews from Arab lands was different. Sharia law forbade the building of synagogues (Moslem Spain and Ottoman Turkey were outstanding exceptions) and services were held in private houses where inevitably a more homely and informal atmosphere developed. This led to Moroccan Jews turning the Talmudic academy into a synagogue in 1759 so that they could hold their services away from the formal atmosphere of the main "Dutch" synagogue. This difference in approach was to result in the founding of two other synagogues after the Great Siege.

The Great Siege which lasted from June 1779 until February 1783 was to disrupt the life of Gibraltarian society. During those years the Spanish navy established a close blockade and food became very scarce. Once their batteries were in place the besiegers conducted a heavy bombardment of the town in May 1781 and during the following 20 months 250,000 cannon balls were fired into the town. After the siege was over the inhabitants returned to a town in ruins and its trade completely disrupted by the blockade. The process of rebuilding their old life was to be a slow and laborious one.

[51] López de Ayala, I., «Historia de Gibraltar», Madrid, 1782, p. 373.

V. THE FRENCH WARS AND THE 19TH CENTURY

The long French Revolutionary and Napoleonic Wars which started in 1793 brought great economic prosperity in their wake. The movement of fleets and armies brought an increase in trade. In addition the Royal Navy brought in a number of enemy ships they had captured, and after they had been condemned by the Vice Admiralty Court in Gibraltar they and their cargoes were auctioned in the main square which acquired the name of Commercial Square and in Spanish "El Martillo" after the auctioneer's gavel. The local merchants got into the act, once Spain was forced to join France and declare war on Britain; they fitted out privateers, which brought in valuable prizes and many of them became wealthy on the proceeds of their activities. As James Bell noted in his book,

> The war, commenced in 1793 was highly beneficial to Gibraltar; for, having a Vice-Admiralty Court, the numerous captures made by our cruisers in the Mediterranean, and off the coasts of Spain and Portugal, were daily brought in, libelled without delay, and condemned with little ceremony; both vessels and cargoes being forthwith sold at public auction. […] Moreover, a system of Privateering was established, whence proceeded transactions, little honourable, although highly profitable, to the parties engaged in them […][52]

The Captain of the Port, William Sweetland, who himself owned a privateer was less scathing

> In 1795 Spain became involved in the war against England, this naturally induced a more extensive scale of privateering and the success of the Privateers and of the Men of War on the station was such as to induce some commercial houses of great respectability, both in Italy, and in England, to establish agents here for purchasing prize goods.

This enabled a number of the established artisans and petty traders of Gibraltar to become merchants and join the middle class, which increased in size and importance and Jews formed an important part[53]. The new wealth of the community led to the founding of the Line Wall Dutch synagogue (Esnoga Flamenca) in 1799. This synagogue recreated the customs and traditions of the great Amsterdam synagogue of Amsterdam, which was the

[52] Bell, J., «The History of Gibraltar», London, 1845, p. 190.

[53] My great great grandfather, Menahem Benady, born in Gibraltar in 1755, was listed in the 1781 census as a boot maker. He later became a merchant dealing with Minorca and Marseilles and he died in Malta in 1825.

mother synagogue of the London synagogue at Bevis Marks. It was formed by members of the Gate of Heaven synagogue who wanted to return to a more formal form of service without the Moroccan influence. In 1820 another breakaway group from Gate of Heaven opened the Abudarham synagogue. There had been a fallout with the leaders of the synagogue, probably due to differences about how services should be conducted.

The 1816 census of Gibraltar shows that the population had increased to 11,600 and Jews numbered 1,068. They now only formed only 10% of the population but with low immigration in the preceding decades they were an affluent and well established community. Of the 491 in paid employment, 39 were classified as property owners, 143 were merchants and dealers, and 112 shopkeepers. Less than half their number were described as servants, porters or artisans.

The activities of Gibraltar Jews as owners or captains of privateers and as contractors to the British navy and army took them to all corners of the Mediterranean. They were an important element in the establishment of the new Jewish community of Malta. Although in later years they were outnumbered by Jewish immigrants from nearby Tunisia and Libya. They were also involved in establishing a Jewish community in Portugal for the first time since 1497.

Lisbon became the base for the Royal Navy's Mediterranean fleet in 1796, because this made its ships available, if required, to counter Napoleon's projected invasion of the British Isles. When the fleet under Lord St. Vincent arrived in the Tagus, there were two Jewish merchants from Gibraltar on board who were to act as agents for purchasing supplies, Moses Levy and Isaac Aboab. As the Inquisition was still active they refused to land and pass as Christians until St. Vincent had obtained a safe conduct from Dom João, the Prince Regent, and they were given the royal sanction to reside in Lisbon. The first Jewish burial in the English cemetery of A Estrela was in 1801 and a public synagogue was opened in 1813, although the Inquisition was only abolished in 1821 and it was not until 1826 that a decree promulgating tolerance of all religions was published[54].

[54] Serfaty, A.B.M., «The Jews of Gibraltar under British Rule», Gibraltar, 1933, p. 32. *Anglo-Jewish Association Report 1877-1878, pp.* 50-51. The story was recounted by the grandchildren of the merchants concerned.

This period produced two outstanding personalities. Aaron Cardozo was a grandson of the Cardozo who arrived in Gibraltar from Portugal circa 1710. He was the leader of the Jewish community for many years. He prospered as a merchant and was involved in procuring cattle for the use of the Royal Navy. In 1805 he was sent as an emissary in a Navy warship to obtain supplies from Oran. He was involved in the opposition to the 1817 Order in Council which would have converted many freehold grants of properties in Gibraltar to 21 year leases at increased rents because in the past there had been breaches of the terms set by General Bland in 1749. Cardozo led a delegation to London which succeeded in overturning the decision, and he received an assurance from the Secretary of State, Lord Bathurst, that there was to be no inquest on breaches of the term of grants, nor were any penalties to be incurred[55]. Cardozo was on easy terms with many prominent military and naval officers of the time as his memoir demonstrates[56], particularly with Nelson. On the death of the admiral the trustees of his will gave him one of Nelson's medals as a memento. He also helped to finance Ballestero's forces when this general took the field against France in 1808, and helped to arm the *guerrilleros* of the Sierra de Ronda in 1810[57].

Judah Benoliel was a banker and owner of privateers and was the richest man in Gibraltar. When he died in 1839 his fortune was estimated at $3,000,000[58], probably the equivalent of €250,000,000 today. As a banker he was an agent of the Rothschild Bank of Naples and his connections were world-wide. Among his clients was Pope Pius IX, when as young priest he was sent to South America on a special mission in 1823. In 1825 some Sardinian ships were captured by Moroccan corsairs and Sardinia sent a squadron to obtain retribution. Benoliel mediated in his position as Moroccan consul in Gibraltar and the matter was resolved without bloodshed. In gratitude for his efforts the king of Sardinia presented him with a gold box with brilliants

[55] Benady, T., «The Jewish Community of Gibraltar», in *Western Sephardim*, Gibraltar, 1989, pp. 166-167.

[56] His testimonials come from a number of senior officers, including the Duke of Kent and Admiral Earl St Vincent who signs himself as his dear friend, three former lieutenant governors of Gibraltar and many others. See Benady, T., «Aaron Cardozo: Life and Letters», *Gibraltar Books*, Gibraltar, 2004

[57] Benady, T., «Aaron Cardozo… *cit.»,* pp. 14, 18.

[58] Until 1896 the official currency of Gibraltar was Spanish.

setting out the royal cypher[59]. He was a supporter of the Spanish liberals in the 1820s and found accommodation in Gibraltar for a number of them when they were forced to flee from Spain in 1823. He employed the revolutionary Aviraneta in his office for a time.

The close *convivencia* between Jews and Catholics in Gibraltar in the eighteenth and early nineteenth centuries, led to a number of mixed marriages and even conversions to Christianity, as the Jewish community in Gibraltar has always discouraged conversion to Judaism. This led to a move away from the community by many. This trend worried the new ultra orthodox leaders of the Jewish community in the early years of the nineteenth century and their religious teaching aimed at strengthening the religious aspect of Jewish society in order to end this trend. This isolated Jews from general Gibraltarian society and for most of the nineteenth century Jews took very little part in public life[60].

VI. THE 20TH AND 21ST CENTURIES

At the end of the century there were changes as a result of the improved education system established by the Gibraltar Government. The curriculum of the old Jewish religious school was extended to include secular studies in 1876 and the need to find more adequate premises led to the building in 1895 of the Hebrew School with money raised by subscription and with government support. Not all the teachers were Jewish and a number of Protestant children, whose parents did not wish them to attend the primary schools run by the Catholic religious orders, were included among the pupils.

The two Roman Catholic religious orders working in Gibraltar, the Irish Christian Brothers and the Loreto Nuns ran secondary private schools as well as primaries and pupils who proceeded to secondary education went to them. Jewish pupils therefore built up life-long friendships with their

[59] Benady, T., «The Jewish Community… *cit.*», pp. 167.

[60] The objection to conversion is found in the Old Testament in the *Book of Ezra*, when the exiles of the Kingdom of Judah returned from Babylonia, they brought a more advanced form of monotheism than had previously been practised by the people of Judea, and they refused to mix with the Israelites who had remained behind and practised a less pure form of the religion; today the Samaritans are their descendants.

Christian contemporaries in these schools. From then on members of the Jewish community participated fully in the social and public life of Gibraltar.

The Second World War with the evacuation of the majority of the civilians to London, Madeira and Jamaica, and left only a small number in Gibraltar, also tended to bring all sections of the civilian population together.

During the twentieth century, Jews participated in the constitutional changes that gradually from 1922 onwards gave Gibraltar almost complete internal self-government. There were a number of Jewish politicians and Sir Joshua Hassan became the political leader of Gibraltar for a remarkable period of 42 years, from 1946 until his retirement in 1988.

Again the problem of mixed marriages came to the fore and the reaction of the leaders of the community was to impose a stricter religious orthodoxy. In the late 1950s the Ashkenazi trained Rabbi Pacifici was appointed the community's rabbi. He inspired many young people to adopt his brand of strict orthodoxy and when they became leaders of the community they established what Rabbi Abraham Levy terms the "extreme right wing of Judaism" [61]. This has meant a weakening of the strong social bonds that Sephardim traditionally have with their non-Jewish fellow citizens. This trend has been accentuated recently by the founding of two Jewish secondary schools (with separate institutions for boys and girls) and the present young generation has very little social contact with the mainstream population of Gibraltar.

Today the community numbers some 600, and although it still follows the Sephardi tradition in liturgical matters, it has managed the remarkable feat of recreating the social structure of the 19th century Central European Ashkenazi *shtetl*[62] in 21st century Gibraltar.

[61] Gubbay, L. & Levy, A., «The Sephardim: Their Glorius Tradition from the Babylonian Exile to the Present Day», *Jewish Pubn Society*, London, 1992, p. 204.

[62] Shtetl a Yiddish word (from the German stadtl) a small town inhabited mainly by Jews.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.05

GIBRALTAR , THE BREXIT, THE SYMBOLIC SOVEREIGNTY, AND THE DISPUTE. A PRINCIPALITY IN THE STRAITS ?

Alejandro del Valle Gálvez[1]

I. NEGOTIATION DEADLOCK AND CROSSBORDER COOPERATION – II. GIBRALTAR AND BREXIT: CHANGES IN THE MAIN INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORKS – III. THE NEED FOR A NEW STATUS IN THE EU AND THE KEY ROLE OF SPAIN IN TUE ART. 50 WITHDRAWAL NEGOTIATIONS – IV. REMAINING IN THE EU: SCOTLAND AND THE 'GREENLAND' MODEL AND THE MICRO STATE-STYLE RELATIONSHIP – V. IS JOINT SOVEREIGNTY A SOLUTION? – VI. A PROVISIONAL *MODUS VIVENDI* – VII. LOOKING FOR NEW IMAGINATIVE PROPOSALS. A PRINCIPALITY IN THE STRAITS? THE SYMBOLIC SOVEREIGNTY FORMULA – VIII. CONCLUSIONS

ABSTRACT. The outcome of the United Kingdom's 'Brexit' referendum on leaving the European Union necessarily entails both a reconsideration of the status of Gibraltar and changes in Spain's perspective on a solution to the dispute. Following Brexit, negotiations on the UK's withdrawal from the EU will not only pave the way for a new European and international legal framework, but will also create a historic opportunity for Spain to redefine its relationship with Gibraltar, offering the possibility of new approaches to resolve this historical dispute.

After the crisis of 2013, negotiations reached a stalemate, but the unexpected outcome of the Brexit referendum could have tragic consequences for Gibraltar because the obligation to negotiate the UK's withdrawal from the EU will likewise oblige Gibraltar to redefine its legal status with the EU, which constitutes the legal framework of greatest practical daily application, together with two other international legal frameworks, namely the Treaty of Utrecht and the UN declaration on decolonisation. The European framework will continue to apply for at least the two years during which withdrawal negotiations are held, providing sufficient legal certainty concerning applicable law in the coming years. However, the effects of uncertainty could have a very negative impact on the economy of Gibraltar, whose population adopted a clear stance in favour of 'Bremain' in the referendum. Furthermore, a possible return to the 1713 Treaty of Utrecht has raised fears of the very probable legality of closing the border, at Spain's instigation, if EU law ceases to be applicable in the future.

The unavoidable renegotiation of the status of Gibraltar within the EU will inevitably involve Spain, which in 1986 did not question the status endowed in 1972. In the present context, however, Spain could leverage the requirement for unanimity at several crucial moments during the process of negotiating British withdrawal as regulated by Art. 50 of the Treaty on European Union (TEU); thus, various possible future scenarios for Gibraltar, such as the Norwegian or Swiss models or the antecedent of Greenland, will depend on Spain's consent. In addition, solutions that seek to maintain application

[1] Full Professor of International Law, Holder of the *Jean Monnet* Chair on Borders and Migration, University of Cádiz. Visiting Research Fellow at the Asser Institute-Centre for International and European Law, The Hague.

of the European Single Market to Gibraltar would in practice be unworkable in the international arena, because Gibraltar is not part of the British State and its only status under international law is that of a territory awaiting decolonisation in a process supervised by the United Nations.

At the same time, Brexit has opened a window of opportunity for resolving this historical dispute, which encompasses both peaceful coexistence between Spain and the small neighbouring community of Gibraltar just over the border, and the question of sovereignty that underlies the dispute with the United Kingdom. The acting Spanish Government took two important decisions in 2016: it announced the need to negotiate the status of Gibraltar outside the framework of TEU Art. 50, and it proposed joint sovereignty. This historic moment requires strategic decisions supported by broad domestic consensus in Spain, since it is a key issue strongly symbolic of Spanish foreign policy which may have important domestic and international consequences.

Spain now has the opportunity to adopt a strategic approach that incorporates a new narrative and focus for Gibraltar, and which addresses the pending issue of regulating cross-border relations and coexistence with the people of Gibraltar. The unanimous support given in 2016 by all political parties for a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC) with Gibraltar within the EU framework demonstrates that significant changes are possible for cross-border coexistence. Gibraltar and Campo could even adopt a common approach to Brexit and its consequences for Gibraltar and the region, enforcing this in their respective States and the EU as negotiations begin.

The format and content of the joint sovereignty proposal announced by Spain is the same as that of others presented or negotiated previously. But the 2016 Spanish proposal of Joint Sovereignty has structural deficiencies, which make it unworkable in practice. Several objective questions can be raised: UK and Gibraltar have yet rejected this proposal; it was made unilaterally by the conservative Government of M. Rajoy, without looking for previous supporting consensus inside Spain; and the most practical problem which is that the proposal inextricably links cross-border cooperation with the resolution of the sovereignty dispute, this creates an impasse given that both the UK and Gibraltar have already rejected joint sovereignty.

Instead of Joint Sovereignty negotiations as the answer for the Gibraltar question, the article advocate a twofold approach in the current historical negotiating situation for the UK's departure from the EU: a provisional *Modus Vivendi* for cross-border coexistence, and in parallel an agreement to seek a new international and European model for Gibraltar, trying to put an end to historical controversy.

A provisional *Modus Vivendi* for the cross-border coexistence with Gibraltar could be an interim agreement to regulate the aspects that most urgently need the daily normalization. Especially the border crossing by the Border/Fence, but also others such as the issues of transparency and economic-financial collaboration, navigation and jurisdiction over Bay waters, or the use of the airport.

This historic moment could be conducive to moving forwards in new and imaginative ways, with initiatives such as that of 'symbolic sovereignty' formula via the proposed *Principality of Gibraltar* or *City of the British and Spanish Crowns* linked to the EU, which offers sufficient constitutional and international margins for consideration. This proposal of the Two Crowns Principality, linked to the EU, would restore Gibraltar to the Spanish nation and sovereignty, in addition to incorporating it into the EU as part of the Kingdom of Spain, ensuring the maintenance of its current organisation and powers and entailing agreements on Gibraltar's economic and financial regime and British retention of its military bases.

I. NEGOTIATION DEADLOCK AND CROSSBORDER COOPERATION

The UK-Spanish difference over Gibraltar is an entrenched dispute that raises all kinds of international issues. The general deadlock and acute crisis of 2012-2016, which maintained a *status quo* clearly favourable to the UK and Gibraltar, has suddenly changed after the June 23, 2016 referendum supporting a UK withdrawal from the EU. This outcome marks a change of historic proportions for the dispute, because it could disrupt one of the legal, economic and institutional bases of the law that has been consistently applied in Gibraltar since 1973.

The consequent sudden obligation to abolish, change or modify Gibraltar's European status substantively affects and alters the rules of the game, not to mention the very game itself, creating a situation now apparently favourable to Spanish interests in the short, medium and possibly even long term. This represents 'year zero' for Gibraltar, currently in a general state of alarm due to the perceived existential threat[2], and could be a turning point as regards Gibraltar's relations with Spain, the UK and the EU[3].

Negotiations have been in a total deadlock for many years, both bilaterally and multilaterally in the UN. In particular, conflict arose between the neighbouring territories in 2013 with the artificial reef crisis and heavier border controls[4], leading to the intervention of the European Commission to mediate and enforce EU law. The possibility of *ad hoc* dialogue structures to replace the Trilateral Dialogue Forum of 2004 — which Rajoy's Government

---

[2] Fabian Picardo, "Brexit' would destroy Gibraltar-The Rock could find itself excluded from the main trading bloc and at the mercy of Spain", *Politico*, 03.05.2015.

[3] We made a first analysis in "Gibraltar, 'año cero': Brexit, Cosoberanía y nuevas oportunidades de España", *Real Instituto Elcano*, ARI 75/2016, 20.10.2016. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari75-2016-delvallegalvez-gibraltar-ano-cero-brexit-cosoberania-oportunidades-espana>.

[4] Valle Gálvez, A. del, "The Gibraltar crisis and the measures, options and strategies open to Spain", in *Cuadernos de Gibraltar- Gibraltar Reports* Nº 1, 2015, pp. 135-147, and *Real Instituto Elcano*, ARI 32/2013, 30.09.2013; "Gibraltar and the EU: the consequences of the conflict between Spain and the United Kingdom for Gibraltar and the European integration process", en, Eckart D. Stratenschulte (Hrsg.) *Heilsame Vielfalt? formen differenzierter integration in Europe,* Edit Nomos Verlagsgessellschaft , Baden-Baden 2014, pages 193-223

ruled out on assuming power in 2011 — has not materialised since being announced in 2012[5].

Given Spain's very limited strategic options for Gibraltar[6], the dispute over sovereignty has reached an impasse, with legal stances that conflict with the need for political dialogue and the support of the Gibraltarian population, whose distrust of Spain has increased with the gradual repeal of Dialogue Forum Agreements, and in particular of the 2006 Cordoba Agreements (annulment of the airport agreement, renewed suspension of European airline regulations from 2014, and closure of the Cervantes Institute in Gibraltar in 2015).

This structural stalemate[7] reflects stances that in my opinion have reinforced the relatively strong position that the UK (and consequently Gibraltar) had gained in the dispute due to its veto on UN and bilateral negotiations and the Spanish Government's rejection in 2011 of the Dialogue Forum. In addition, after the crisis of 2013 and forty years of democracy in Spain, the United Kingdom may have concluded that the cost of continuing the dispute with Spain was acceptable and that even in very critical moments, the hostility and damage was tolerable in proportion to its main interest: the incalculable strategic value and advantage of maintaining — with the support of the United States — naval and air bases and intelligence operations in the Strait of Gibraltar.

In this context of tension and total disagreement at bilateral and multilateral level, signs emerged at the end of 2015 of a change in attitude at cross border level in Campo de Gibraltar, with the local authorities from

---

[5] Valle Gálvez, A. del, "Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía", *Real Instituto Elcano*, ARI nº 21/2012, 23.03.2012.

[6] Valle Gálvez, A. del, "Spanish strategic options for Gibraltar, 300 years after the Treaty of Utrecht", Chapter in the book Britain, *Spain and the Treaty of Utrecht 1713-2013*, Edited by Trevor J. Dadson and J. H. Elliott-Studies in Hispanic and Lusophone Cultures- 8 Ed. Legenda: Oxford, 2014, pp. 115-128; "España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht", *Real Instituto Elcano,* ARI, nº 23/2013, 20.06.2013.

[7] See the Spanish official position, in the Ministry of Foreign Affairs Official Statement n 129 of 11.05.2016, British Foreign Secretary visits Gibraltar´´ in relation with the visit by the British Foreign Secretary, Philip Hammond, to Gibraltar on Wednesday, 11 May 2018. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2016_COMUNICADOS/20160511_COMU129.aspx>.

all political camps evidencing a willingness to cooperate and the desire for a détente.

This has especially been reflected in new initiatives aimed at fostering effective and practical cooperation, for example the recent creation of the University of Gibraltar[8] and a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), within the framework of European regulations. The Cross-Frontier Group / Grupo Transfronterizo (an umbrella association that brings together all trade unions in Gibraltar and the Spanish CCOO and UGT trade unions, as well as the Chamber of Commerce of Gibraltar and Small and Medium Enterprise Associations in Gibraltar and La Linea) has promoted the creation of a specific EGTC to foster close cross-border relations between Gibraltar and the municipalities of Campo de Gibraltar, optimise the potential for cooperation and develop a new model of institutional cross-border relationships based on the interests of citizens living on either side. This initiative has gained the express support of the provincial government of Cadiz[9], the Association of Municipalities of Campo and local councils of all political colours Campo[10], in addition to the Government of Gibraltar.

The Spanish general election on June 26, 2016, implied changes in Spanish foreign policy on Gibraltar. From the outset, 2016 was always going to be an important year for this historical dispute, which has left an indelible mark on Spanish foreign policy, due to the general elections of December 2015 and then June 2016. It is noteworthy that before the December 22 and June 26, 2016 general elections, the political parties assumed different stances on the subject of Gibraltar. *Partido Popular* seems to have returned quite decidedly to the idea of negotiations on joint sovereignty begun in the Aznar-Blair period, although this was not mentioned in its 2016 manifesto, focused on

[8] University of Gibraltar, <http://www.unigib.edu.gi/>.

[9] Provincial Government of Cadiz, (Pleno de la Diputación de Cádiz), 17.02.2016, <http://www.dipucadiz.es/prensa/actualidad/Aprobacion-del-Plan-Provincial-de-Obras-y-Servicios/>.

10 "Mancomunidad aprueba la promoción de la Agrupación Europea Territorial de Cooperación", *Andalucia Informacion*, 04.03.2016, <http://andaluciainformacion.es/campo-de-gibraltar/576975/mancomunidad-aprueba-la-promocion-de-la-agrupacion-europea-territorial-de-cooperacion/>.

continuing the policy initiated in 2012[11]. *Ciudadanos* has likewise adopted this stance[12], issuing some initial statements that emphasised the primacy of dialogue and economic cooperation in the region [13], but without offering explicit proposals in its electoral programme. Neither has the *Podemos Party* offered any specific proposals, and apart from a statement on the 'traffic of nuclear ships', seems mainly concerned to uphold the traditional complaint about fiscal and economic harm, because in the Foreign Affairs Committee of Congress it emphasised Gibraltar's status as a tax haven[14]. Lastly, the *Socialist Party's* manifesto laid more stress on cooperation and understanding for coexistence between Gibraltar and Campo de Gibraltar, reviving and returning to the interrupted dialogue [15].

In short, 2016 brought a slight respite to the total deadlock and lack of understanding in evidence since 2013, with a desire for greater understanding and support for the possibility of a EGTC on either side of the border to foster institutional cross-border cooperation at local level, but none of the four major parties has clearly defined a new stance on Gibraltar. However,

11 "España seguirá defendiendo en Naciones Unidas nuestra legítima reclamación de Gibraltar recordando que, como establece dicha organización, el principio aplicable para el proceso de descolonización de ese territorio es la reintegración de la integridad territorial de España. Para ello es preciso que, siguiendo el mandato de Naciones Unidas, Reino Unido acepte retomar las negociaciones en ese sentido. Mantendremos nuestra plena disposición para la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación regional ad hoc en la zona en el que, además del Reino Unido y España, estén representados el Gobierno local de Gibraltar, la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y la Junta de Andalucía, con la Comisión Europea como observadora", PP Electoral Manifesto 2016.

12 Proposición no de Ley 162/000205 sobre la cuestión de Gibraltar, Grupo Parlamentario Ciudadanos, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XI Legislatura, Serie D, 29.04.2016, Núm. 64, pp. 18-21 <http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-64.PDF>

13 *Diario de Sevilla,* 10.03.2015, "Ciudadanos apela al diálogo en Gibraltar- Marín aboga por que Reino Unido y España "saquen rentabilidad" a la riqueza de la comarca"

14 *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 2016, XI legislatura núm. 15, Comisión de Asuntos Exteriores, sesión celebrada el miércoles 17 de febrero de 2016, pág. 20, <http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/DS/CO/DSCD-11-CO-15.PDF>.

15 "Reclamar la soberanía de Gibraltar y la aplicación del Derecho Europeo. Asimismo, favorecer los cauces y los foros acordados para resolver problemas de convivencia. En ese objetivo, proponer mantener en el peñón el Instituto Cervantes", PSOE Electoral Manifesto 2016.

despite the failure of a new camp to emerge in the dispute during this period of crisis, there is a new actor: the district of Campo de Gibraltar. This region has its own interests, the foremost of which is to avoid the adverse effects of detrimental decisions taken in London or Madrid.

II. GIBRALTAR AND BREXIT: CHANGES IN THE MAIN INTERNATIONAL LEGAL FRAMEWORKS

Above all, Brexit will exert a direct side effect by generating a new framework for the dispute that could change the panorama: the unexpected vote in favour of a UK withdrawal from the EU entails a substantial change in circumstances, despite the overwhelming vote in favour of Bremain in Gibraltar, apparently turning the situation around to Spain's advantage.

The negotiations and uncertainty resulting from Brexit serve to reinforce Spanish claims on Gibraltar and weaken those of the UK and Gibraltar. The parameters of the dispute have undergone a radical change. It should be borne in mind that there are three fundamental legal frameworks of the dispute which may be structurally affected: the UN declaration on decolonisation, the bilateral Treaty of Utrecht of 1713 and EU law.

Regarding the UN framework, in principle, the UN's stance remains unchanged. However, the scenario of an obligatory change in Gibraltar's applicable European status will draw attention in the EU to the fact — which Spain could legitimately enforce — that the only international legal status of Gibraltar recognised by the UN and the international community is that of a non-self governing territory awaiting decolonisation which has been administered by the UK since 1946. That year the UK registered, *motu proprio*, Gibraltar as a 'Non-Self-Governing Territory' . This territory was then included on the list of territories pending of decolonization of the Special Committee on Decolonization (Committee of 24). Year after year, since 1964 the UN has insisted that Gibraltar is a territory pending decolonization -a process that requires bilateral negotiations between the UK and Spain- . In that sense, the UN mandate is to maintain negotiations in order to restore Spain's territorial integrity. In this context, the UN has never recognised to Gibraltar's inhabitants the status of 'people' having the right to

self-determination, [16] but instead its own authority to follow up the evolution of the territory [17].

Regarding the bilateral Treaty of Utrecht, one possibility that is a source of concern in Gibraltar is that Spain will decide to close the border after the UK's withdrawal from the EU[18]. This situation has been suggested as the main and first consequence of Brexit [19] . Although the border cannot be closed at present, such a closure could have a legal basis in the future: the second paragraph of Art. 10 of the Treaty of Utrecht refers to ceding the territory "without any open communication by land with the country round about" for the purpose of importing "goods". As indicated [20], this paragraph is currently suspended or inapplicable, superseded by EU law on the free movement of goods and people. Brexit could make it possible to reactivate this paragraph, giving a legal green light to a political decision. Evidently, such a closure can only be contemplated as a future possibility, following negotiation of the UK's withdrawal and a new international treaty, which in turn would entail a new status for Gibraltar in European law. However, as can be seen, hypothetically it would be legally possible to reactivate the second paragraph of Article 10, since Brexit would restore its applicability.

Thus, although the border cannot be closed while EU law is still applicable, once it ceases to be so Spain could regain full control of access by land under the Treaty of Utrecht. Furthermore, the last paragraph of Art. 10

---

[16] Andrés Sáenz de Santa María, Paz, "¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?" in A del Valle Gálvez – I González García (Eds.) *Gibraltar 300 años*, Cádiz 2004, pp. 85-108. From the same author Paz Andrés "Gibraltar and the Decolonization Law", in *Spain and the Treaty of Utrecht 1713-2013*, Edited by Trevor J. Dadson and J. H. Elliott- Studies in Hispanic and Lusophone Cultures- 8 Ed. Legenda, Oxford, 2014, p. 94-ss.

[17] Valle Gálvez, A del. "Gibraltar en las Resoluciones y Decisiones de la Asamblea General de la ONU, 1965-2015. algunas valoraciones", en Pons Rafols, X. (Dir.), *Las Naciones Unidas desde España --70 aniversario de las Naciones Unidas – 60 aniversario del ingreso de España en las Naciones Unidas*, Madrid 2015, pp. 501-517.

[18] 'Spain 'could close border' after Brexit, Spanish official tells Times' *Gibraltar Chronicle* 30.03.2016, <http://chronicle.gi/2016/03/spain-could-close-border-after-brexit-spanish-official-tells-times/>.

[19] Mangas Martín, Araceli (2016). "¿Brexit? Escenarios internacionales y Gibraltar", DT 9/2016, *Real Instituto Elcano*, 17.06.2016.

[20] En "Gibraltar, controles en la Verja y nuevo dialogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia", *Real Instituto Elcano* ARI Nº 62/2014, 19.12.2014.

of this treaty is interpreted by the United Kingdom to mean that Gibraltar cannot become independent without Spain's consent, which limits Gibraltar's options in the quest for a new kind of relationship with the EU.

Regarding the EU framework, the main structural change to the economic, institutional and legal status of Gibraltar will spring from the UK's future withdrawal from the EU. Legally, everything will continue to operate as before until Gibraltar's new situation is determined. Psychologically, however, great uncertainty has been created, which together with future changes in the legal and economic framework could have a devastating impact on Gibraltar's political, legal and economic situation; even more so than the possibility that Spain could regain control over the border in a few years. Furthermore, a number of problems have already been raised that could affect Spanish workers and the economy in the region. Understandably, Brexit could be seen in Gibraltar as the worst disaster since the Second World War, and one that has rendered the debate on Gibraltar's integration into Schengen irrelevant. For its part, the district of Campo has been highly alarmed by the envisaged withdrawal scenarios, as has been discussed at an inter-ministerial meeting on Gibraltar in the Spanish Ministry of Foreign Affairs[21].

III. THE NEED FOR A NEW STATUS IN THE EU AND THE KEY ROLE OF SPAIN IN TEU ART. 50 WITHDRAWAL NEGOTIATIONS

The referendum was an act of British domestic law, and was translated into an official British position with the formal notification. The act of international legal relevance to the EU is precisely the notification of withdrawal, which activate all the provisions of the negotiation and withdrawal process established by TEU Article 50 (Article 50.2 begins by noting that "A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention"); this is the act of State *ad extra* with legal relevance for the withdrawal negotiation. In this sense, the British Prime Minister, Theresa

[21] Ministry of Foreign Affairs, Press Release 161, 12.07.161, 'Interministerial Meeting on Gibraltar',<http://www.exteriores.gob.es/Portal/en/SalaDePrensa/NotasdePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160712_NOTA161.aspx>.

May, notified the United Kingdom's intention to leave the European Union, the 29 March 2017[22].

The main problem for Gibraltar is that regardless of the UK's eventual new relationship with the EU, there is a separate obligation to establish a new status (or not) for the territory in European law[23].

Clearly, it is the British State that is withdrawing from the EU, and Gibraltar is not part of the State formed by the 'United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland'. However, the UK has sovereignty (under the Treaty of Utrecht) and jurisdiction over the territory of Gibraltar (although which parts of the isthmus, rock and waters the UK has a legal claim to sovereignty over remains the subject of debate). Community legislation and EU law in general apply to Gibraltar not because it is part of the UK (as a Member State of the EU), but because Gibraltar is a European territory for whose external relations the UK is responsible. Article 355.3 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) states that "The provisions of the Treaties shall apply to the European territories for whose external relations a Member State is responsible".

Gibraltar has been in the EC/EU since 1973, as part of the UK's membership. The specific position of Gibraltar in the EU has its foundations in the status established in the UK Accession Treaty of 1972. As a result, EU Law is applicable in Gibraltar, with some significant particularities, given that certain parts of the EC Treaty do not apply to Gibraltar. In fact, Gibraltar is excluded from some whole areas of the EU legislation: Customs Union territory; Common Commercial Policy; Rules on the free movement of goods; Common Agricultural Policy and the Common Fisheries Policy; obligation to levy VAT; and the territory of Gibraltar is not part of the Schengen Area, as a consequence of the non-participation of the UK in the Schengen Treaties; this position continues today in the EU (Protocoles 20 and 21 to the TEU and the TFEU, by the Treaty of Lisbon). With these exceptions, EU Law is fully applicable, and Gibraltar must comply with all Community legislation

[22] 'Full text of Theresa May's letter triggering Article 50 of the Lisbon Treaty', *Politics Home*, 29.03.2017,<https://www.politicshome.com/news/europe/eu-policy-agenda/brexit/news/84672/full-text-theresa-mays-letter-triggering-article-50>.

[23] A panorama about Gibraltar and the Brexit in: House of Lords, European Union Committee, *Brexit : Gibraltar*, 21.02.2017, 13th Report of Session 2016-17, HL Paper 116. <https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldeucom/116/116.pdf>.

that it is not expressly exempt from: transport policy, environment legislation, taxation and other EU policies.

This unique status as European territory was not questioned on the accession of Spain in 1986, although the latter has always upheld its rights and highlighted the indirect effects of the dispute in the field of EU law.

The most important issue is that Gibraltar entered the EU with the UK and must leave the EU with the UK. As with any change or alteration in the application of European law in a territory, the unanimous agreement of all members is required, which implies that Spain has the right of veto.

In the general framework of withdrawal negotiations under TEU Article 50[24], and in spite o may doubts about the procedural stages[25], there are several key moments or points at which Spain could assert its interests and opposition in decision-making procedures requiring consensus or unanimity. Indeed, the entire process envisaged under Art. 50 is shot through with the requirement for unanimity at various times, greatly complicating the position

[24] Consolidated version of the Treaty on European Union OJ C 202, 7.6.2016. Article 50:
"1. Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements.
2. A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention. In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement shall be negotiated in accordance with Article 218(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. It shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament.
3. The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period.
4. For the purposes of paragraphs 2 and 3, the member of the European Council or of the Council representing the withdrawing Member State shall not participate in the discussions of the European Council or Council or in decisions concerning it.
A qualified majority shall be defined in accordance with Article 238(3)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union.
5. If a State which has withdrawn from the Union asks to rejoin, its request shall be subject to the procedure referred to in Article 49."

[25] Seen José Martín y Pérez de Nanclares, "Brexit and Gibraltar: the Spanish proposal for joint sovereignty" 20 *SYbIL* (2016), pp. 305 – 320, particularly pages. 307-312.

of the United Kingdom regarding Gibraltar should Spain adopt an opposing stance.

For example, the 'Guidelines' of the European Council (Art. 50.2) must be adopted by consensus (adoption of decision without a vote, by prior agreement) among 27 states, excluding the UK, as must the decision to adopt the treaty; although TEU Art. 50.2 establishes that this shall be made by a qualified majority (20 of 27 states), agreement among all Member States is considered desirable. In addition, the EU treaty modifying the TEU and TFEU must be ratified by each State, again implying unanimity and the express agreement of Spain, through deposition of the instrument of expression of consent after authorisation via an Organic Law of Parliament. Furthermore, this withdrawal treaty modifying the TEU and TFEU will probably have to be accompanied by a second treaty establishing the conditions of the future relationship with the EU, to be adopted by consensus and with ratification by each State. Not to mention that any extension of the two year negotiating period will again require unanimous agreement.

Thus, in principle, Spain will hold the key to unanimity or acquiescence at least three times during negotiation of the UK's withdrawal from the EU, and the Spanish position on Gibraltar could be enforced each time. In fact, the Spanish Foreign Minister indicated in 2016 that Gibraltar should be excluded from the list of matters to be discussed during UK withdrawal negotiations, thereby leveraging the first key requirement for consensus in the definition of the European Council's negotiating guidelines[26]. This was formally communicated to the EU Members States and Institutions (28.09.2016)[27].

In this context the acting Spanish Government took two important decisions in 2016: it announced the need to negotiate the status of Gibraltar outside the framework of TEU Art. 50, and it proposed a joint sovereignty model to solve the dispute.

The Spanish position of exclusion of Gibraltar from the EU list of topics for negotiation with the UK, has had so far the unanimous support of the remaining EU Member States. The European Council received the

[26] Spain could veto Brexit talks, Margallo says, *Gibraltar Chronicle*, 21.07.2016 <http://chronicle.gi/2016/07/spain-could-veto-brexit-talks-margallo-says/>.

[27] 'Margallo pide el apoyo da la UE para excluir a Gibraltar de la negociación del Brexit', *El País*, 29.09.2016, <http://politica.elpais.com/politica/2016/09/29/actualidad/1475132511_587788.html>.

letter from the British Prime Minister, Theresa May, notifying the United Kingdom's intention to leave the European Union, the 29 March 2017; and two days later the draft European Council guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU included this point: "After the United Kingdom leaves the Union, no agreement between the EU and the United Kingdom may apply to the territory of Gibraltar without the agreement between the Kingdom of Spain and the United Kingdom"[28]. The Special European Council (Article 50), in an EU 27 format, adopted the guidelines for the Brexit negotiations the 29 April 2017, and approved this guideline about Gibraltar (point 24)[29]. So in principle any decision about the application in the future of the EU Law in Gibraltar is conditioned to a previous British-Spanish agreement [30].

Evidently, the UK has indicated that Gibraltar should be fully involved[31] in negotiation of Art. 50, and the new British Government has guaranteed that there will be no immediate changes[32]. However, as the British have already recognised, the UK's obligation to carry out a negotiation with multiple windows and problems — in principle at a disadvantage compared to the 27 EU states — does not benefit the Gibraltarian position[33]. As noted, the initial definition of the negotiating guidelines and the decision whether or not to

[28] Statement by the European Council (Art. 50) on the UK notification, 29.03.2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/29-euco-50-statement-uk-notification/>.
European Council (Art. 50) - Draft guidelines following the United Kingdom's notification under Article 50 TEU, point 22: <http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/03/FullText.pdf>.

[29] Press Release, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29-euco-brexit-guidelines/>.

[30] The full document, <http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2017/4/47244658130_en.pdf>.

[31] "UK minister says Gibraltar to be fully involved in Brexit negotiations", *Reuters* 12.07.2016, <http://in.reuters.com/article/britain-eu-gibraltar-idINKCN0ZS1F1>.

[32] Theresa May garantiza que no se negociará la soberanía de Gibraltar, *Europa Sur*, 25.08.2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2355053/theresa/may/garantiza/no/se/negociara/la/soberania/gibraltar.html>.

[33] 'Londres admite que será más difícil proteger el interés de Gibraltar tras el 'Brexit'', *El País* 26.06.2016, <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/26/actualidad/1466939267_851906.html>.

include the status of Gibraltar in the list of topics for negotiation both mark a crucial milestone, and Spain has already requested –and obtained- that the question of Gibraltar be kept separate from negotiation on the withdrawal of the British State, as the British-Spanish agreement must be previous to any agreement about application of EU Law in Gibraltar.

Thus, the negotiation of Brexit, which entails the need to change Gibraltar's European regulatory regime, not only highlights the EU's conception of the nature of this territory, defined internally by British law as an Overseas Territory, but also its legal status as a non-self governing territory pending decolonisation, which is Gibraltar's only recognised international legal status in the eyes of the UN, which Spain could enforce at any time in the EU during withdrawal negotiations governed by procedures that repeatedly require the unanimous agreement of the remaining 27 states.

IV. REMAINING IN THE EU: SCOTLAND, THE 'GREENLAND' MODEL, AND THE MICRO STATE-STYLE RELATIONSHIP

Clearly, the best option for Gibraltar would be to remain within the EU and subject to the selected Community policies that are currently applicable, especially internal market policies on the provision of services and movement of persons. However, achieving this would require specific negotiation, as would the option of becoming a third territory in terms of the internal market, free movement of people and customs union, regardless of the direction the UK decided to take. Alternatively, this objective could also be achieved by the UK essentially remaining in the EU (in line with the Norwegian or Swiss model, which would not involve structural changes). The ideal situation in the Gibraltarians' view would be to remain in the EU under the same conditions, with part of the territory of the UK (England and Wales) withdrawing, and Scotland, Northern Ireland and Gibraltar (which all returned a majority vote in favour of Bremain in the referendum, in the case of Gibraltar with 95.1%) staying[34], or alternatively to apply the precedent of Greenland[35].

[34] "Gibraltar negocia con Escocia cómo quedarse en la UE tras el 'Brexit'", *El País*, 27.06.2016 <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/27/actualidad/1467045208_265698.html>.

[35] *Chief Minister's Statement to the Gibraltar Parliament on return to Gibraltar from London on Post Brexit Meetings*, 29.06.2016, <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2016/

Might the situation of Gibraltar be different from that of the UK? In principle, it is and should be different, since a future status must be negotiated for two different territories: the British State and the European territory of Gibraltar under British sovereignty and jurisdiction. In this scenario, one source of confusion should be clarified: present British sovereignty over Gibraltar (at least, over the castle, city and port) does not mean that Gibraltar is part of the British State, which since 1972 has been known as 'the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland'.

Although the UK is a State negotiating its withdrawal from an international organisation, any specificity of British domestic law or *common law* cannot override the external definition of a subject of international law. This implies that the Scottish model would be unworkable, as would the Greenland model, due to three factors: a) Greenland is precisely the opposite case, with radically different circumstances (territory of more than 2 million km^2 forming part of the American continent); b) the decision about Greenland's status was taken within a State: by Danish internal decision, it was decided that in one part of the territory of the State of Denmark (Greenland), Community law would not be applicable (restriction of the territorial scope of the treaties on a State); c) in addition, and this is an even greater legal obstacle, changes in application of the treaties require unanimity: the decision communicated by Denmark led to the amendment and reform of the EEC Treaty, agreed unanimously in accordance with the constitutional procedures of each Member State of the time.

Given the questionable viability of these proposals[36], the Gibraltar Government seeks for a "*microstate-style relationship with the EU*"[37], but any

Press%20Releases/20160629%20Chief%20Minister%20Statement%20to%20the%20Gibraltar%20Parliament%20on%20return%20to%20Gibraltar%20from%20London%20on%20Post%20Brexit%20Meetings.pdf>.

[36] An assessment of these different possibilities in our Analysis "Gibraltar 'año cero': Brexit, cosoberanía..." ARI 75/2016 *cit.*. See the critical positions of Paz Andrés Sáenz de Santa María "La nueva propuesta española de soberanía conjunta: Gibraltar en la encrucijada post-Brexit" Editorial en la *Revista General de Derecho Europeo* 41, enero 2017, pp. 1-14, en pp. 7-9.; José Martín y Pérez de Nanclares, "Brexit and Gibraltar: the Spanish proposal for joint sovereignty" *SYbIL cit.,* en pp. 317-319.

[37] See the Intervention of Chief Minister F. Picardo, House of Lords, el 13.12.2016, and comments by P. Andrés, *RGDeur cit*, pp. 8-9.

status of this kind needs the unanimity of the 27 Member States[38]. Other alternatives are being considered, such as the revived option of integration in the UK[39], or remaining outside the UK but as a territory of the British Crown (such as the *Crown Dependencies* of the Isle of Man, and the Bailiwicks of Jersey and Guernsey). Nonetheless, in practice, all these possibilities would be too convoluted to be sustainable in practice in the international arena. There are two main reasons for this: Gibraltar does not form part of the British State, and Gibraltar's only recognised status under international law is that of a territory awaiting decolonisation in a process supervised by the United Nations.

However, this integration option in the UK is the worst option for the controversy, the situation in Gibraltar and relations with the UK, as it would be an absolutely disproportionate challenge to the UN and Spain, leading to a collision course all the Spanish-British relations. It is more than a mere theoretical elucidation [40].

In short, Gibraltar has a specific status under EU law which in principle could be kept separate from the withdrawal negotiations and future status of the British State with respect to the EU. It would appear difficult to find a recipe for remaining in the EU capable of satisfying the requirement for unanimous agreement on modification of the existing treaties.

V. IS JOINT SOVEREIGNTY A SOLUTION?

The idea of joint sovereignty occasionally began to be suggested in 2015, it was in 2016 that this option was firmly announced as the solution[41], and was presented as such in September 2016. Although the details remain unknown,

[38] As stressed by House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Gibraltar*, *cit*., pág. 30, punto 17.

[39] "Integration could be Brexit fall-back position, Feetham says", *Gibraltar Chronicle* 30.08.2016, <http://chronicle.gi/2016/08/integration-could-be-brexit-fall-back-position-feetham-says/>.

[40] "La integración en el Reino Unido es un modelo posible", Interview to F Picardo, *El País,* 07.04.2017, <http://politica.elpais.com/politica/2017/04/07/actualidad/1491588072_436458.html>.

[41] Margallo ofrece al Reino Unido una cosoberanía en Gibraltar, *Europa Sur*, 12.07.2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2327308/margallo/ofrece/reino/unido/una/cosoberania/gibraltar.html>.

the former Spanish Foreign Minister outlined the basic ideas of the proposal: transitional joint sovereignty between the UK and Spain, British and Spanish nationality, and a Statute of Autonomy (Art. 144 of the Spanish Constitution[42]); Spain would assume responsibility for external relations after the UK's effective withdrawal from the EU; Gibraltar would remain part of the EU; the border and border controls would disappear[43]. All these ideas were subsequently raised by Spain at UN headquarters[44]. It was also included in Decision 2016 on Gibraltar of the Decolonization Committee, and for the first time as a Declaration at the Ibero-American Summit of Cartagena (29.10.2017[45]). Foreign Affairs Minister Dastis Quecedo has expressly endorsed this proposal.[46]

---

[42] "Nosotros le proponemos a Gibraltar cosoberanía entre el Reino Unido y España durante un tiempo, transcurrido el cual se reintegraría en la soberanía española. Sus habitantes podrían conservar la nacionalidad británica, a la que se añadiría la española, y tendrían un Estatuto de Autonomía, como establece el artículo 144 de nuestra Constitución", Interviwe to Foreign Affairs Minister García-Margallo, *ABC*, 01.08.2016. <http://www.abc.es/espana/abci-garcia-margallo-si-no-gobierno-declaracion-congreso-podria-disolver-cortes-201608010309_noticia.html>.

[43] Interview ABC 01.08.2016, *Ibidem*

[44] Statement of the Ambassador Permanent Representative of Spain to the United Nations R Oyarzun Marchesi, at the 71st Session of the General Assembly, IV Committee, 04.10.2016, <http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf>.
Spanish Ambassador Oyarzun declared in UN that the proposal entailed four major points: "possible dual-nationality status for Gibraltarians; maintenance of Gibraltarian self-governance institutions within the framework of a wide-ranging system of autonomy and in compliance with the Spanish constitutional system; maintenance of the Territory's special tax regime, insofar as it was compatible with European Union law; and dismantling the fence separating Gibraltar from the rest of the Iberian Peninsula. Spain and the United Kingdom would retain joint authority over matters of defence, foreign affairs, control of external borders, immigration and asylum", Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) Summary record of the 3rd meeting Held at Headquarters, New York, on Tuesday, 4 October 2016, Doc. A/C.4/71/SR.3, 28.11.2016, p. 2, point 3. <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/307/93/PDF/N1630793.pdf?OpenElement>.

[45] Comunicado Especial sobre la cuestión de Gibraltar, aproved by the 22 Chiefs of State the 29th October 2012, XXV Cumbre Iberoamericana in Cartagena de Indias, Colombia, <http://segib.org/wp-content/uploads/10-COM-ESP-GIBRALTAR-FINAL-E.pdf>.

[46] See the intervention of the Foreign Affairs Minister in the Senado, 11.01.2017. "Dastis reitera al R. Unido la "generosa" propuesta de cosoberanía de Gibraltar", *El Confidencial*

This offer, which revives measures suggested in previous joint sovereignty proposals, merits a few comments on the issue of joint sovereignty. The previous proposals contained similar measures, because this recurrent idea has been passed around the negotiating tables of the dispute for some time; suffice it to say that in the democratic era, it has been suggested or formally presented by the Spanish ministers F. Morán (temporary joint dominium, 1985), A. Matutes (1998), even advanced by the Gibraltarians themselves in the 1970s as a possible solution ('Nominal Co-sovereignty'), and later in 2010 by P. Caruana, based on Andorra as the model of reference. In sum, joint sovereignty was expressly negotiated in the period 2001-2002 by the Blair and Aznar Governments, undoubtedly the most advanced stage of negotiation reached towards a final solution to the Anglo-Spanish dispute.

Some objective questions can be raised about the idea of joint sovereignty. It is very important to bear in mind the fundamental demands of each party. These are, for Spain, the temporary or transitional (not definitive) nature of joint sovereignty; and for the United Kingdom, the acceptance of Gibraltar (in 2002, after the agreement, since 2007, prior to any negotiations or final agreement); the UK also wants to maintain exclusive command and control of military bases and intelligence operations in Gibraltar. The Blair/Aznar joint sovereignty negotiations showed how complex it can be to reach a complete agreement, given the existence of these nuclear "red lines".

Nevertheless, experience has shown that despite everything, an agreement is possible because the Blair-Aznar negotiations on joint sovereignty reached a full written agreement on these fundamental demands, if we are to believe the memoirs of the head negotiator and British Minister for Europe, Peter Hain[47]. Although the text of the draft agreement on joint sovereignty — subsequently abandoned —is not publically available, this experience indicates that these demands could be accommodated, which implies the feasibility of renouncing historical stances: in the case of Spain, the Aznar Government eventually accepted that the UK would permanently hold joint sovereignty throughout Gibraltar, thus also including the land (and waters) of the isthmus not ceded in the Treaty of Utrecht. Likewise, and perhaps more importantly

19.01.2017,<http://www.elconfidencial.com/ultima-hora-en-vivo/2017-01-19/dastis-reitera-al-r-unido-la-generosa-propuesta-de-cosoberania-de-gibraltar_1116024/>.

[47] *Outside in*, Biteback Publishing, London, 2012, pp. 274-285.

because this is what truly lies at the heart of the problem, agreement was reached on British control and use of the military bases within the context of NATO.

This 2016 proposal of the Government of M Rajoy has been defended openly by some authors[48]. I believe, however[49], the proposal has structural deficiencies, which make it unworkable in practice. So several objective questions can be raised today against the idea of joint sovereignty.

The first of these is that following the 2002 referendum in Gibraltar, 'Joint Sovereignty' has been called into question or discredited, at least with that name. Unlike the negotiations in 2001-2002, the UK has adopted since 2007 a different stance, whereby it will not take or advance in any direction on sovereignty without prior Gibraltarian agreement. Even the UN General Assembly's Fourth Committee (Decolonization) now reflects this British new position in its 2016 Decision ("Takes note of the position of the United Kingdom on this issue, that is, the commitment never to enter into arrangements ….. nor enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content")[50]. This is why Spain-UK bilateral negotiations do not offer any prospects for progress, and in any case Gibraltar has announced to boycott any move towards joint sovereignty.

Second, the proposal made unilaterally by the conservative Government of M. Rajoy, without looking for previous supporting consensus inside Spain, formally expressed by the Cortes. Moreover, the joint sovereignty was not included in the program of the Popular Party Manifesto for the 2016

[48] See Paz Andrés Sáenz de Santa María "La nueva propuesta española de soberanía conjunta... *cit";* José Martín y Pérez de Nanclares, "Brexit and Gibraltar: the Spanish proposal for joint sovereignty" *SYbIL cit.*; M. Ortega Carcelén "La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos" *Real Instituto Elcano*, ARI 33/2017 – 12.04.2017. See too the opinion of Peter Hain, 'Britain should 'share sovereignty of Gibraltar with Spain' – Peter Hain', *The Guardian* 06.04.2017 <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/06/britain-should-share-sovereignty-of-gibraltar-with-spain-peter-hain>.

[49] A. del Valle Gálvez, "Gibraltar and the "Brexit" – New Scenarios within a Historic Dispute. A Proposal"*, Verfassungsblog on Matters Constitutional, VerfBlog,* 17.04.2017.

[50] Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee), Draft decision submitted by the Chair- Question of Gibraltar, 07.11.2016, Doc. A/C.4/71/L.17. Approved by the UN General Assembly the 6th December 2016, see <http://undocs.org/en/A/C.4/71/L.17>.

elections[51]. And without this internal consensus was submitted to the UN and to EU Institutions and EU Member States.

Third, it is doubtful the applicability of some concrete proposals, such as dismantling the British border demarcation (the Fence) and the border controls of the two States in the Frontier/Fence, and maintaining at the same time the tax and customs specificities.

There are also other internal and external collateral effects of the Garcia-Margallo's sovereignty proposal that apparently have not been properly assessed : the problematic constitution of a new Autonomous Community, the consequences for Morocco's claims on Ceuta and Melilla, or the internal effects on Basque and Catalan nationalist pretensions[52].

But perhaps the most practical problem which is that the proposal inextricably links cross-border cooperation with the resolution of the sovereignty dispute, this creates an impasse given that both the UK and Gibraltar have already rejected joint sovereignty[53].

Instead of Joint Sovereignty negotiations as the answer for the Gibraltar question, I advocate a twofold approach in the current historical negotiating situation for the UK's departure from the EU: a *Modus Vivendi* for cross-border coexistence, and in parallel an agreement to seek a new international and European model for Gibraltar, trying to put an end to historical controversy.

[51] See *supra*, Footnote 10.

[52] "EL PNV se pregunta por qué no puede tener Euskadi cosoberanía 'si Madrid se la ofrece a Gibraltar?' ", *El Mundo* 16.04.2017. It is particularly interesting the approach of Professor Remiro Brotóns, Antonio: "it is obliged to pay attention to the possible unleashing of imitative claims in other Spanish regions that could raise the costs of the recovery of Gibraltar to totally unacceptable levels for Spain. Gibraltar would fit into an autonomous Spain but not everything fits into an autonomous regime, at the risk of making the State an empty shell. On the other hand, Morocco has to find additional motives to put its aspirations on Ceuta and Melilla in the same mould as the Spanish on Gibraltar. Although legally speaking they are not the same, the parallel between both situations has been repeated actively and passively so often as to become commonplace. Gibraltar could come back to Spain like a boomerang from the other side of the Straits", in 'Gibraltar', in *Cuadernos de Gibraltrar / Gibraltar Reports* n 1, 2015, p. 13-24 , in page 21.

[53] 'Britain rejects Spain's talk of joint sovereignty for Gibraltar', *The Guardian* 24.06.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/jun/24/britain-gibraltar-rejects-spains-talk-joint-sovereignty>; 'Gibraltar rebuffs Spanish proposal for joint sovereignty to save EU status', *The Guardian* 06.10.2016, <https://www.theguardian.com/world/2016/oct/06/gibraltar-rebuffs-spanish-proposal-for-joint-sovereignty-to-save-eu-status>.

VI. A PROVISIONAL MODUS VIVENDI

In the current situation, it is in the best interest of all to reach an interim agreement for the normalization of cross-border coexistence, which can be adopted according to the known formula in International Law of a *Modus Vivendi*. This kind of instrument can settle a provisional arrangement between subjects of International Law, giving rise to binding obligations in order to regulate temporarily a certain situation, and can be later replaced by a formal and permanent Agreement[54].

In my opinion, it should be necessary to reach an agreement on -at least- the following aspects. First, the Border/Fence, which is an EU land external border. The issue of controls and fluidity at the border crossing point is crucial for cross-border standardization, especially considering the existence of thousands of workers crossing the border every day. In particular, a border traffic agreement becomes more necessary in the light of the new EU Regulation regarding the reinforcement of checks at external borders (entered into force on 07 April 2017)[55]. This is *the dominating concern in Gibraltar*[56]. Although as we know for UK it is an international border, while for Spain it is only a border crossing point (which is located in La Verja[57]), it has been possible on other occasions to reach agreements on traffic flow, as happened with the Forum of Dialogue agreements of 2006[58]. In this area

[54] Stressing the temporarily provisional character of these agreements, Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, 2nd edit., Cambridge 2007, p. 31. Walter Rudolf, "Modus Vivendi" en la *Encyclopedia of Public International Law*, 1986, volume 9, pp. 269-270; Zewdu Mengesha, "Unratified Treaties, Unilateral Declarations and Modus Vivendi: Circumstances to be Considered to Have Effect on State Parties" *Bahir Dar University Journal of Law* Vol.4, No.1 (2014) pp, 176-212, p. 203-208.

[55] Regulation (EU) 2017/458 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2017, amending regulation (EU) 2016/399 as regards the reinforcement of checks against relevant databases at external borders, OJ L 74, 18.03.2017, p. 1-7. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R0458&from=ES>.

[56] European Parliament, *The Impact of the United Kingdom's withdrawal from the EU on Scotland, Wales and Gibraltar*, AFCO Committee, April 2017, p. 21.

[57] A. del Valle, " La 'Verja' de Gibraltar", en Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García (Eds) *Gibraltar, 300 años cit.*, p. 155-176.

[58] Inmaculada González García - Alejandro del Valle Gálvez, (Eds) *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009.

Gibraltar is fully prepared to reach agreements that safeguard the flow of border traffic[59].

However there are other peremptory issues that should be included equally in the *Modus Vivendi*. An agreement for the exercise of jurisdiction over navigation[60], and on police intervention in the waters of the Bay[61], given the specific problems that exist [62], in particular in environmental protection matters [63].

The moment can also be opportune to address Spain's concerns about financial activities and fiscal transparency, setting out an agreement on coordination in these economic activities. Regarding the airport, negotiate the normalization of its use, by suspending existing restrictions and the exclusion of European regulations. It could also be the natural framework for consolidating an institutional boost to Gibraltar-Campo Gibraltar Cross-Border Cooperation, which could lead to the creation of a European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC).

---

[59] "Gibraltar is of course prepared to consider any reasonable solution to safeguard border flow", Intervention of F Picardo in the Constitutional Affairs Commission of the EP, 30.01.2017.

[60] González García, Inmaculada, "La pesca y el medio ambiente en las aguas de Gibraltar: la necesaria cooperación hispano-británica en el marco de la Unión Europea", *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports* Número 1, 2015, pp. 149-170. González García, Inmaculada, "The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue" *The International Journal of Marine and Coastal Law*, Volume 26, Issue 1, pages 91 – 117; González García, I. – Acosta Sánchez M., "La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la bahía de Algeciras/Gibraltar" *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEI), n 25, 2013.

[61] Acosta Sánchez, Miguel "Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar (2009-2014): ¿qué soluciones?", *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, Número 1, 2015, pp. 171-208.

[62] A proposal in A. del Valle Gálvez – I. González García – J. Verdú Baeza, "Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar*", Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González* M. J. Aznar Gómez, Coord.; J. Cardona Llorens - J. A. Pueyo Losa - J. L. Rodríguez-Villasante y Prieto - J. M. Sobrino Heredia (Editores), Volumen I, Tirant, Valencia, 2012, pp. 407-440.

[63] Verdú Baeza, Jesús, "La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente en la bahía de Algeciras/Gibraltar" *Revista electrónica de estudios internacionales* (REEI), Nº. 23, 2012

In my opinion, the agreement for cross-border coexistence that we call *Modus Vivendi* could be adopted considering three basic elements:

A) Continuity of application of EU law in the current conditions, until new conditions come into force as part of the negotiations to exit the UK.

B) Negotiation by UK and Spain, incorporating Gibraltar, the EU and the regional and local authorities (Junta de Andalucía / Campo de Gibraltar), depending on the respective competencies.

C) Formally, the *Modus Vivendi* Agreement must be adopted by the United Kingdom and Spain, and where appropriate attributing to the EU the guarantee of its application.

VII. LOOKING FOR NEW IMAGINATIVE PROPOSALS. A PRINCIPALITY IN THE STRAITS? THE SYMBOLIC SOVEREIGNTY FORMULA.

The acting Spanish Government announced in 2016 its desire for separate negotiations over Gibraltar, while at the same time offering the possibility of joint sovereignty mentioned earlier, whereby Gibraltar would be incorporated into Spain as the 18th Spanish Autonomous Region.

However, the Brexit scenario is so utterly novel that the advantageous position so suddenly acquired by Spain — in my opinion, circumstantial rather than structural — could be deployed to attempt to solve this historical dispute. If the dispute is indeed entering a new historic stage due to changes in one of the fundamental parameters regulating the status of and relations with Gibraltar, then this is the ideal moment to devise imaginative proposals that would solve the thorny problem of finding an answer acceptable to all parties.

Such an answer should be based on the fundamental interests of the stakeholders involved. Let us remember these nuclear interests: for Spain, recovering some form of sovereignty over the kingdom's lost city; for the UK, maintaining its military bases and intelligence operations; and for Gibraltar, consultation and the power to decide on its future respecting its specific identity. It should also be borne in mind that in this symbiotic relationship, the UK defends Gibraltar's primary interests as its own (consultation before, during and after) and vice versa (hence the permanent Gibraltarian awareness campaign directed at the United States on the importance of UK military bases, even while having no responsibility for defence).

In these essential interests there are elements that have been appearing and shaped as added interests in recent years. Thus, for Spain, progressively the general interests have been identified with those of the Campo de Gibraltar. In addition, there are other related interests, which Spain has historically not considered a priority but which require urgent concern for Spain as a national interest: that of opacity and the necessary democratic control of British military and intelligence bases in the Bay of Algeciras, serious risk for the security of the Spaniards. On the other hand, in the British political parties and in particular the conservative party, the symbolic character of the sovereignty over Gibraltar has been reinforced, as a component associated in the collective imagination to the British Empire. Probably the Brexit specific context may have added new interests for Gibraltar: I think it is likely that, following the Brexit referendum in June 2016, Gibraltar will also have as essential interest a minimum of certainty about its political, institutional and economic future in the medium and long term. It seems clear that in this situation of uncertainty the historical distrust of Gibraltar towards Spain has been accentuated, given the recent policy of confrontation with Gibraltar in the period 2013-2015, which has included, among other things, the progressive dismantling of the agreements reached since 2004 by the Dialogue Forum, and the cancellation of the Forum itself.

In reality, the analysis of interests in presence cannot neglect the fact that the question passes by very strong symbolic, and therefore, irrational elements, which periodically encroach on public means and opinions. For all parties, the problem is of a highly symbolic nature but also requires real willingness to compromise in order to achieve an imaginative and enriching solution for all, particularly for Campo de Gibraltar, whose interests the Spanish authorities should increasingly adopt as their own.

Thus, a brief outline will be given below of a new proposal that could offer theoretical grounds for consideration. It is the *Principality* or *Crown City* approach, or *the City of the British and Spanish Crowns*, which involves a kind of symbolic sovereignty in common between the two states, with a status that is associated with and coordinated by the EU.

Certain basic ideas could support its legal feasibility[64].

[64] We first proposed this Two Crowns formula in "Gibraltar, 'año cero': Brexit, Cosoberanía y nuevas oportunidades de España" *ARI Elcano* 20.10.2016 *cit.*

With regard to the question of territorial integrity, the UN has never categorically stated that, *expressis verbis*, Gibraltar must be reincorporated into Spanish territory; the UN General Assembly has only once referred to paragraph 6 of Resolution 1514 (XV), and then only as a recital. Although the UN has indicated that the principle of territorial integrity (of Spain) is valid and applicable in the colonial situation of Gibraltar, territorial restitution as the ultimate solution is a deduction reached by Spain for a series of historical and legal reasons, and because of the UN's position on Gibraltar [65]. Therefore, the restitution of Spanish sovereignty does not necessarily imply the inclusion of Gibraltar in the Spanish regional or provincial territorial structure. An agreement or treaty on 'shared sovereignty' that brought the Principality or City of Gibraltar under Spanish sovereignty as a Crown City would not require its adaptation to the provincial or autonomous region structure. In fact, the Kingdom of Spain already has other territories that are not integrated into the provincial or autonomous region or city structure (the Chafarinas Islands, the Alhucemas Islands and Rock and the Peñón de Vélez) [66].

Thus, restitution of the city to Spain by means of a treaty of sovereignty would imply theoretical affiliation to the Crown: naturally, the Spanish Crown cannot 'possess' or administer Spanish territories nor exercise an executive role, a function that corresponds to the Government. For example, the aforementioned Spanish islands on the African coast are under the direct rule of the Spanish Government. Since this is not the place to expand on these ideas in detail, suffice it to say that with the instruments of Art. 93 of the Spanish Constitution and an international treaty, the exercise of power in the territory of Gibraltar derived from the Constitution could be transferred to the EU and the United Kingdom. This would require a minimal reform of the Constitution, and probably of the Statute of Andalusia, not only to block the provision for expansion into Gibraltar as a "historical territory" of Andalusia (Additional Provision 1) but also to recognise the special relationship between Gibraltar and Campo de Gibraltar.

[65] Valle Gálvez, A. del, "Gibraltar en las Resoluciones y Decisiones de la Asamblea General de la ONU, 1965-2015. algunas valoraciones", en Pons Rafols, X. (Dir.), *Las Naciones Unidas desde España, op. cit.* p. 513-ss

[66] Valle Gálvez, A. del, "Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa", *Real Instituto Elcano*, ARI 163/2011, 20.12.2011.

A Principality treaty on Gibraltar linked to the EU and based on the concept of a *City of the British and Spanish Crowns* would not involve the territorial stances encompassed in the notion of joint sovereignty, being focused instead on the question of the exercise of sovereign functions, and the symbolic meaning of sovereignty powers. The treaty would automatically incorporate Gibraltar into the Kingdom of Spain and therefore into the EU, respecting the current political organisation of Gibraltar. Regardless of how the UK decided to link Gibraltar to the British Crown and State, the treaty would involve the legal integration of Gibraltar into the State of the 'Kingdom of Spain', and its citizens would become part of the Spanish nation and people, with a recognised right to elect a parliamentary representative. Inevitably, an agreement such as the one proposed, although simple and essentially symbolic in nature, would entail additional agreements on the military bases (which would imply the necessary democratic control by parliament of bases in the Bay of Algeciras), responsibility for foreign affairs and defence, and cross-border cooperation and institutional ties with Campo de Gibraltar, as well as several *modus vivendi* on cooperation and control of the waters, or on economic and financial activities that through institutional ties with neighbouring Campo would enhance economic development in the region.

The proposal would provide a unique solution to the unique problem of Gibraltar, dispelling analogies with Spanish internal problems, and clearly marking a difference in the inevitable comparison with Ceuta and Melilla[67].

VIII. CONCLUSIONS

With negotiations at a stalemate since the crisis of 2013 and the regulation of coexistence and cross-border relations with Gibraltar far from satisfactory, the unexpected outcome of the Brexit referendum may have historic consequences for Gibraltar.

Indeed, the obligation to negotiate a UK withdrawal from the EU will compel Gibraltar to redefine its European legal status, regardless of whether it remains within or outside EU law. This places Gibraltar in the

[67] Valle Gálvez, A. del, "Gibraltar – Ceuta y Melilla: ejercicio comparativo desde el Derecho Internacional", en Joaquín Alcaide Fernández y Eulalia W. Petit de Gabriel (Editores) *España y la unión europea en el orden internacional,* Ed Tirant Lo Blanch, Valencia 2017, pp. 179-191.

very uncomfortable position of being forced to seek and negotiate a new arrangement in the all important EU legal framework; unquestionably the framework of greatest practical daily application, together with two other international legal frameworks, namely the Treaty of Utrecht and the UN declaration on decolonisation.

Evidently, the European framework will continue to apply for at least the two years during which withdrawal negotiations are held, and could even be subsequently extended, thus providing sufficient legal certainty concerning applicable law in the coming years. However, the effects of uncertainty could have a very negative impact on the economy of Gibraltar, whose population voted quite clearly in favour of Bremain. Furthermore, the possible return to the 1713 Treaty of Utrecht has raised fears of the very probable legality of closing the border, at Spain's instigation, in the unlikely future event that EU law ceases to be applicable.

Spain is in a different position now than it was in 1985 when it entered the EC. Therefore, the unavoidable renegotiation of Gibraltar's unique status within the EU will depend on the agreement of Spain, which in 1986 did not question the status endowed in 1972 but may well do so now, in defence of its interests. In this context, Spain could leverage the requirement for unanimity at several crucial moments during the process of negotiating British withdrawal, since various possible future scenarios for Gibraltar, such as the Norwegian or Swiss models or the antecedent of Greenland, will depend on Spain's consent.

Paradoxically, however, Brexit also opens multiple windows of opportunity for this historical dispute. This unexpected turn of events could help resolve the problem, which encompasses both peaceful coexistence between Spain and the small neighbouring community of Gibraltar just over the border, and the question of sovereignty that underlies the dispute with the United Kingdom.

In this present juncture, the acting Spanish Government took two important decisions in 2016; it announced the need to negotiate the status of Gibraltar outside the framework of TEU Art. 50, and it proposed joint sovereignty.

In this context, several ideas can be suggested as conclusions:

1. This delicate and very particular historic circumstance requires strategic decisions supported by broad domestic consensus in Spain. This is a key issue strongly symbolic of Spanish foreign policy. It should be borne in mind that the restitution of Gibraltar to Spanish sovereignty is a complex decision of a political nature that is not strictly related to foreign policy. It is very important to emphasize that the current Spanish position towards Gibraltar is conditioned by the Proposition approved in the Congress in November 2016, which advocates consensus in Congress for a State strategy on Gibraltar, Dialogue with the Gibraltar authorities, and preserve the interest for cross-border workers and the Campo de Gibraltar [68].

2. Spain may now have the opportunity to adopt a new strategic focus and approach to the question that incorporates a new and convincing narrative for Gibraltar which is acceptable to and recognised by Spanish citizens in the current historical moment. Present circumstances may provide the opportunity to resolve the pending issue of regulating cross-border relations with Gibraltar, accepting not only the proximity of but also coexistence with its population in a context of gradual integration into the Spanish nation.

3. In this vein on cross-border relations, the unanimous support given in 2016 by all Spanish political parties at local, district and provincial levels of Cadiz for a EGTC with Gibraltar in the EU framework indicates that significant changes are possible in order to address and develop cross-border coexistence. In addition, the time is ripe to consolidate the shared cross-border interests of Gibraltar and Campo de Gibraltar[69]. In this sense, both entities could adopt a common approach to Brexit and its consequences for Gibraltar and the region, enforcing this in their respective States and the EU as negotiations begin, in particular with respect to institutional cross-border

[68] Proposición no de Ley (PNL) presentada por el Grupo Socialista 161/000634, *BOCG* Congreso de los Diputados, 25.10.2016 Serie D nº 38, 67-69; *BOCG* Congreso de los Diputados, 16.11.2016, Serie D nº 51, pp. 28-2). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisión de Exteriores, n 42 de 02.11.2016, p. 13-ss. <http://www.congreso.es/public_oficiales/L12/CONG/DS/CO/DSCD-12-CO-42.PDF>. 'El Congreso se desmarca de la oferta de Margallo sobre Gibraltar- La Comisión de Exteriores pide consenso e insta al Gobierno a no adoptar "acciones unilaterales" ', *El País,* 02.11.2016, <http://politica.elpais.com/politica/2016/11/02/actualidad/1478111616_884722.html>.

[69] Picardo y el Grupo Transfronterizo impulsarán mesas de cooperación, *EuropaSur* 27.08.2016,<http://www.europasur.es/article/gibraltar/2356330/picardo/y/grupo/transfronterizo/impulsaran/mesas/cooperacion.html>

cooperation and a unique, common economic and legal status. At such an important historical juncture, this would enhance the gradual trend towards identification of Spain's interests with those of the Spanish citizens who live in closest proximity to the territorial problem and dispute, the residents of Campo de Gibraltar, who have historically been those who have most suffered the consequences of decisions taken by distant governments, such as the one to close the border.

4. The format and content of the joint sovereignty proposal by the Spanish Government is the same as that of others presented or negotiated previously. But the 2016 Spanish proposal of Joint Sovereignty has structural deficiencies, which make it unworkable in practice. Several objective questions can be raised today against the idea of joint sovereignty: UK and Gibraltar have yet rejected the proposal; it was made unilaterally by the conservative Government of M. Rajoy, without looking for previous supporting consensus inside Spain; and the most practical problem which is that the proposal inextricably links cross-border cooperation with the resolution of the sovereignty dispute, this creates an impasse given that both the UK and Gibraltar have already rejected joint sovereignty.

5. Instead of Joint Sovereignty negotiations as the answer for the Gibraltar question, I advocate a twofold approach in the current historical negotiating situation for the UK's departure from the EU: a provisional *Modus Vivendi* for cross-border coexistence, and in parallel an agreement to seek a new international and European model for Gibraltar, trying to put an end to historical controversy.

A provisional *Modus Vivendi* for the cross-border coexistence with Gibraltar could be an interim agreement to regulate the aspects that most urgently need the daily normalization . Of course first and especially the border crossing by the Border/Fence, but also others such as the issues of transparency and economic-financial collaboration, navigation and jurisdiction over Bay waters, or the use of the airport.

6. This historic moment could be conducive to moving forwards in new and imaginative ways, with initiatives such as that of 'symbolic sovereignty' formula via the proposed *Principality of Gibraltar* or *City of the British and Spanish Crowns* linked to the EU, which offers sufficient constitutional and international margins for consideration. This proposal of the Two Crowns

Principality would restore Gibraltar to the Spanish nation and sovereignty, in addition to incorporating it into the EU as part of the Kingdom of Spain, ensuring the maintenance of its current organisation and powers and entailing agreements on Gibraltar's economic and financial regime and British retention of its military bases.

The 'Modus Vivendi' would be a provisional measure pending the settlement of a new international and European status. The agreement for the commencement of negotiations on sovereignty, as well as the 'Modus Vivendi' accord, could be incorporated in the Treaty on the UK's withdrawal from and future relationship with the EU by way of a Protocol or Declaration. Each has a different legal and jurisdictional effect since Protocols form part of an international Treaty.

* * * * *

Following Brexit, negotiations on the UK's withdrawal from the EU will not only pave the way for a new European and international legal framework, which has been described as 'year zero' for Gibraltar, but will also create a historic opportunity for Spain to redefine its relationship with Gibraltar, an opportunity which could be leveraged to devise important and imaginative initiatives that foster coexistence and offer reasonable and pragmatic ways forwards that will resolve this historical dispute. The 2016 Spanish Joint Sovereignty proposal is probably not the right start for the solution, and perhaps we must explore new Symbolic Sovereignty formulas, like a Principality in the Straits. Nevertheless, we must be aware that the current situation is not favourable for the presentation of major initiatives to solve the complex issues linked to the historical controversy, including those of coexistence with the surrounding area of the Campo de Gibraltar. The policy period of confrontation with Gibraltar (particularly the years 2013-2015) also meant the annulment of the Forum of Dialogue 2006 agreements for the normalization of cross-border coexistence, and the Forum itself. The historical distrust towards Spain is added to the very delicate situation of Gibraltar and the United Kingdom when Brexit negotiations begin.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.06

GIBRALTAR, TRABAJADORES FRONTERIZOS Y CONTROLES DE FRONTERA

Miguel Acosta Sánchez[1]

I. MERCADO INTERIOR Y LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES – II. EL TRABAJADOR FRONTERIZO: CONCEPTO Y DELIMITACIÓN – III. CRUCE DE FRONTERAS EUROPEAS: EL CASO DE GIBRALTAR – IV. CONCLUSIONES

RESUMEN: El aumento del control en frontera por parte de las autoridades españolas en la Verja de Gibraltar, ha sacado a la luz la situación jurídica del cruce de trabajadores fronterizos españoles que desempeñan una actividad profesional en Gibraltar. Además, la normativa europea recoge un régimen particular que España sistemáticamente ha estado incumpliendo.

PALABRAS CLAVE: Gibraltar, Unión Europea, control de frontera, trabajadores fronterizos.

GIBRALTAR, FRONTIER WORKERS AND BORDER CONTROLS

ABSTRACT: The increased border control by Spanish authorities in the Gibraltar Fence, has brought to light the legal situation of border crossing of Spanish frontier workers who perform a professional activity in Gibraltar. In this context, european legislation includes a special regime for them that Spain has consistently been failing.

KEYWORDS: Gibraltar, European Union, Border controls, frontier workers.

La condición de «trabajador fronterizo» es asignada según la normativa nacional y europea a aquel trabajador que residiendo en un Estado, desempeña una actividad profesional por cuenta ajena en otro y regresa a su domicilio diaria o semanalmente. Además, estos trabajadores suelen residir en las denominadas «zonas fronterizas», regiones que se hallan a ambos lados de la frontera y que representan, a todas luces, núcleos de cooperación transfronteriza.

La problemática que surge de los trabajadores españoles que residen en el Campo de Gibraltar pero que desarrollan una actividad en la colonia de Gibraltar, es que no nos encontramos en sentido estricto frente a dos

[1] Profesor Contratado Doctor (acreditado a Profesor Ttitular de Universidad) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz (España). Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D «España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el área del Estrecho», DER2015-68174-R, Investigadores Principales: A. del Valle Gálvez e I. González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE.

Estados. En efecto, Gibraltar como tal es un territorio no autónomo cuyas relaciones exteriores son asumidas por Reino Unido[2]. Este motivo junto a la ya histórica reclamación española sobre la Colonia en base al artículo X del Tratado de Utrecht impide, a fecha de hoy, asumir que España reconozca a estos trabajadores como «fronterizos» de acuerdo con la normativa nacional y europea. Al menos desde un punto de vista político.

Esta compleja realidad se suma a los incidentes que se han producido desde julio de 2013 cuando el Gobierno de España decidió aumentar los controles aleatorios en la Verja de Gibraltar y con el argumento de mejorar la lucha contra el tráfico ilícito, particularmente tabaco. Y es que, recordemos, Gibraltar se halla fuera del espacio Schengen y del Mercado Interior, y por tanto es legítimo el control de fronteras exteriores de personas y mercancías. Y en esta situación, la normativa europea recoge un tratamiento específico para los trabajadores fronterizos, en el momento del cruce de fronteras, y que no parece está siendo reconocido por España.

En el presente estudio analizaremos, en primer lugar y brevemente, la libre circulación de trabajadores para, en segundo lugar, destacar el alcance del concepto de trabajador fronterizo y su aplicación al caso de Gibraltar. En tercer lugar, conviene identificar el régimen de cruce de fronteras y la práctica por parte de España. Unas conclusiones destacarán, finalmente, el grado de cumplimiento por parte de nuestro país de la legislación adoptada al efecto.

I. MERCADO INTERIOR Y LIBRE CIRCULACIÓN DE TRABAJADORES

La libre circulación de trabajadores es considerada como una de las libertades fundamentales del proceso de integración europea y se enmarca en el concepto de Mercado Interior, entendido éste como el espacio donde existe libertad de los denominados factores de producción: trabajadores, mercancías, establecimiento y servicios y capitales[3]. A ello habría que

[2] Sobre Gibraltar, ver, Valle Gálvez, A. del, «¿De verdad cedimos el Peñón?. Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2013, vol. LXV, nº 2, pp. 117-156; ID., «España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports,* 2015, nº 1, pp. 83-96.

[3] Sobre el concepto, ver la ya clásica STJUE, de 05.05.1982, *Schul* (15/81, *Rec.* 1982 p. 1409) ECLI:EU:C:1982:135.

añadir la política de libre competencia y las normas de armonización legislativa.

Centrándonos en la libre circulación de trabajadores, recogida en los artículos 45 y siguientes del TFUE[4], ésta conlleva la abolición de toda discriminación por razón de la nacionalidad entre los trabajadores de los Estados miembros, con respecto al acceso al empleo y a las condiciones en el ejercicio de un trabajo asalariado[5]. Se reconocería, así, los siguientes derechos:

1.- El derecho de entrada: derecho a abandonar o salir del Estado del que es nacional y entrar en otro con el objetivo de buscar o acceder a una actividad asalariada previamente contratada.

2.- Derecho de estancia con la finalidad de buscar empleo. La estancia sería de un mínimo de tres meses y un máximo de seis meses, si bien, es posible estancias más prolongadas en el tiempo[6].

3.- Derecho de residencia durante todo el periodo de desarrollo de la actividad laboral.

4.- Derecho de permanencia en el Estado donde ha realizado la actividad asalariada una vez que haya cesado la misma[7].

Igualmente, y en materia de Seguridad Social (artículo 48 FUE), sin alcanzarse aún un régimen unificado en todos los Estados miembros, se busca la coordinación de los sistemas nacionales a fin de garantizar el mismo trato sobre el régimen de cotización y prestación, asegurar la acumulación de periodos de cotización y el pago de prestación a los beneficiarios que

---

[4] Versión consolidada del TUE y del TFUE en, *DO*, L 326, de 26.10.2012.

[5] Ver, en general, Abellán Honrubia, V., Vilá Costa, B. (Dirs.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo,* Ed. Ariel, reimpresión de la 6ª edición, Barcelona, 2011, pp. 265-270; Valle Gálvez, A. del, "La libre circulación de trabajadores", en, Pérez de Nanclares, J., López Escudero, M. (Coords.), *Derecho comunitario material*, Ed. McGraw-Hill, Madrid, 2000, pp. 95-105; Lirola Delgado, I., *Libre circulación de personas y Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 1994; MANCINI, F.: "La circulación de trabajadores por cuenta ajena en la jurisprudencia comunitaria", en Rodríguez Iglesias, G.C., Liñán Nogueras, D. J. (Dir.), *El derecho comunitario europeo y su aplicación judicial,* Ed. Civitas, Madrid, 1993, pp. 805-817.

[6] Ver, STJUE, de 26.02.1991, *The Queen / Immigration Appeal Tribunal, ex parte Antonissen* (C-292/89, *Rec.* 1991 p. I-745) ECLI:EU:C:1991:80.

[7] Este derecho se encuentra desarrollado por el Reglamento 2006/635/CE de la Comisión, de 25 de abril de 2006, por el que se deroga el Reglamento (CEE) nº 1251/70 relativo al derecho de los trabajadores a permanecer en el territorio de un Estado miembro después de haber ejercido en él un empleo, *DO*, L 112, de 26.04.2006.

residan en cualquier Estado miembro. La regulación en materia de Seguridad Social se hará siempre de acuerdo con el principio de territorialidad, esto es el trabajador cotizaría en el Estado en el cual ejerciese su actividad económica[8].

Existen finalmente algunas excepciones a la libre circulación de trabajadores, por motivos de salud y seguridad públicas y orden público, de interpretación restrictiva, así como limitaciones en el acceso a puestos de la Administración Pública cuando ello conlleve la participación en el poder público que tengan por objeto la salvaguardia de los intereses generales del Estado[9].

Esta libre circulación de trabajadores se entiende aplicada en el territorio de todos los Estados miembros de la UE, incluido aquellos territorios cuyas relaciones internacionales están asumidas por un Estado miembro (artículo 355.3 TFUE), como es el caso de Gibraltar. Además, Gibraltar es parte de la UE desde la adhesión de Reino Unido en 1973, tal y como viene establecido el artículo 28 del Acta de Adhesión y el Anexo 1[10]. Igualmente, con ocasión del Tratado de Lisboa, en la Declaración nº 55 del Reino de España y Reino

[8] Véase al respecto, Reglamento 2004/883/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, *DO,* L 166, de 30.04.2004, y Reglamento 2009/987/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 , por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) nº 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, *DO,* L 284, de 30.10.2009.

[9] En el caso español, los puestos de trabajo que impliquen el ejercicio de potestades públicas o la responsabilidad en la salvaguarda de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas, quedan reservados a los funcionarios con nacionalidad española, correspondiendo a cada Administración Pública, en el ámbito de sus respectivas competencias, la determinación concreta de dichos puestos. Ver, Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de las nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea, *B.O.E.*, nº 307, de 24.12.1993; Real Decreto 543/2001, de 18 de mayo, sobre acceso al empleo público de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos de nacionales de otros Estados a los que es de aplicación el derecho a la libre circulación de trabajadores, *B.O.E.*, nº 130, de 31.05.2001.

[10] El Acta de Adhesión de Reino Unido, publicado en el *DO*, L 73, de 27.03.1972. Su art. 28 indica lo siguiente: «Acts of the institutions of the Community relating to the products in Annex II to the EEC Treaty and the products subject, on importation into the Community, to specific rules as a result of the implementation of the common agricultural policy, as well as the acts on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes, shall not apply to Gibraltar unless the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission, provides otherwise».

Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, se indica lo siguiente: «Los Tratados se aplicarán a Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro. Ello no supone modificación de las respectivas posiciones de los Estados miembros de que se trate».[11]

Conviene identificar qué se entiende por «trabajador asalariado» por cuenta ajena[12], a fin de determinar si ello incluye a los denominados «trabajadores transfronterizos» o más correctamente, como los identifica el Derecho europeo, «trabajadores fronterizos». Según la jurisprudencia de Luxemburgo, el concepto de «trabajador asalariado» es un concepto comunitario que escapa al control de los ordenamientos nacionales. Así, el TJUE lo identifica, de forma amplia, como la persona que presta servicios que tengan valor económico a favor de otra persona y bajo su dirección y a cambio de una remuneración[13]. La actividad debe ser real y efectiva, pudiendo ser a tiempo completo, parcial, permanente, de temporada o fronterizo. Así, el Considerado (5) del Reglamento 2011/492/UE, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la UE[14], considera que dicha libertad: «debe reconocerse indistintamente a los trabajadores permanentes, de temporada, fronterizos o que ejerzan sus actividades con ocasión de una prestación de servicios».

Y es que la jurisprudencia europea[15], como veremos a continuación, incluye

---

[11] Declaraciones anejas al TUE y TFUE, versión consolidada en, *DO*, L 326, de 26.10.2012.

[12] Los trabajadores asalariados por cuenta propia, los denominados "autónomos", entrarían en la categoría de la libertad de establecimiento.

[13] SSTJUE, de 19.03.1964, *Unger / Bedrijfsvereniging voor Detailhandel en Ambachten* (75/63, *Rec.* 1964 p. 347) ECLI:EU:C:1964:19; de 23.03.1982, *Levin / Staatssecretaris van Justitie* (53/81, *Rec.* 1982 p. 1035) ECLI:EU:C:1982:105; de 03.06.1986, *Kempf / Staatssecretaris van Justitie* (139/85, *Rec.* 1986 p. 1741) ECLI:EU:C:1986:223; y de 03.07.1986, *Lawrie-Blum / Land Baden-Württemberg* (66/85, *Rec.* 1986 p. 2121) ECLI:EU:C:1986:284.

[14] Reglamento 2011/492/UE, del Parlamento y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativo a la libre circulación de trabajadores dentro de la UE, *DO*, L 141, de 27.05.2011.

[15] Ver, por ejemplo, STJUE, de 08.03.2007, *Länsstyrelsen i Norrbottens län* (C-289/05, *Rec.* 2007 p. I-1965) ECLI:EU:C:2007:14640; STJUE, de 20.06.2013, *Giersch e.a.* (C-20/12) CLI:EU:C:2013:41137. Y es que además la Comisión se negó en su momento a crear un «Estatuto europeo del trabajador fronterizo», dado que podría crear una discriminación y perjudicar, así, la libre circulación de trabajadores. Ver, COM (1985) 529 final, Communication from the Commission to the Council, Parliament and the Member States people living in Frontier Areas, de 08.10.1985.

los trabajadores fronterizos como una tipología de trabajador migrante y, por ende, beneficiario de la libre circulación.

II. EL TRABAJADOR FRONTERIZO: CONCEPTO Y DELIMITACIÓN

Conviene entonces definir el concepto de «trabajador fronterizo» con el objeto de aclarar si los trabajadores del Campo de Gibraltar que habitualmente desarrollan su actividad en la Colonia de Gibraltar entran en dicha categoría. Igualmente es de interés analizar el alcance del concepto de «zona fronteriza». Y todo ello tanto en la normativa europea como española.

1. REGULACIÓN EN LA UE

En el contexto de la UE, no parece que el concepto de «trabajador fronterizo» haya variado en los últimos años[16], si bien el mismo sigue

[16] Ver, sobre el concepto y sus derechos como beneficiarios de la libre circulación de trabajadores, Doc. COM (1985) 529 final, Communication from the Commission to the Council, Parliament and the Member States people living in Frontier Areas, de 08.10.1985; Doc. COM (1990) 561 final, Comunicación de la Comisión sobre las condiciones de vida y de trabajo de los ciudadanos de la Comunidad que residen en regiones fronterizas y, en particular, de los trabajadores fronterizos, de 27.11.1990; Doc. COM (2002) 694 final, la libre circulación de trabajadores: la plena realización de sus ventajas y sus posibilidades, de 11.12.2002; STJUE, de 22.09,1988, *Bergemann / Bundesanstalf für Arbeit* (236/87, *Rec.* 1988 p. 5125) ECLI: EU: C: 1988: 443; STJUE, de 08.03.2007, *Länsstyrelsen i Norrbottens län* (C-289/05, *Rec.* 2007 p. I-1965) ECLI:EU:C:2007:14640; STJUE, de 18.07.2007, *Hartmann* (C-212/05, *Rec.* 2007 p. I-6303) ECLI:EU:C:2007:43717; STJUE, de 11.09.2007, *Hendrix* (C-287/05, *Rec.* 2007 p. I-6909) ECLI:EU:C:2007:49446; STJUE, de 20.06.2013, *Giersch e.a.* (C-20/12) cit. En la doctrina, ver, Carrascosa Bermejo, D., «Buenas prácticas de la protección por desempleo de los trabajadores fronterizos en los Reglamentos de coordinación de la UE», en, Ramírez Bendala, D. (Coord.), *Buenas prácticas jurídico procesales para recudir el gasto social (III),* Ed. Laborum, Murcia, 2015, pp. 11-37, en pp. 16-26; Desdentado Bonete, A., «Trabajadores desplazados y trabajadores fronterizos en la Seguridad Social Europea: del Reglamento 1408/71 al Reglamento 883/2004»*, Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 2006, nº 64, pp. 19-40; Maudet-Bendaham, M., *La mobilité géographique du travailleur salarié au sein de l´Union européenne*, LGDJ, Paris, 2012, pp. 118-121; Miranda Boto, J.Mª., «Los trabajadores fronterizos en el Reglamento (CEE) núm. 1407/71», en, Areta Martínez, Mª., Sempere Navarro, A.V. (Dirs.), *Cuestiones actuales de Derecho Social comunitario,* Ed. Laborum, Murcia, 2009, pp. 105-117, en pp. 107-109; Ricq, C., «Frontier workers in Europe», en, AA.VV. (Ed. Anderson, M.), *Frontier Regions in Western Europe,* Routledge, Oxford, 1983, pp. 98-108; TOUBOUL, F., « Le principe de non-discrimation et les travailleurs frontaliers », *Revue du Marché commun et de l´Union européenne*, 2002, nº 462, pp. 619-626; Zufiaur, J.M.,

manteniendo una cierta complejidad[17].

La primera referencia la encontramos en la Directiva 1968/360/CEE, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad[18]. En la misma, en el artículo 8.1 b) se define al trabajador fronterizo en el contexto de la libre circulación de trabajadores. De este modo, los Estados reconocerán el derecho de estancia en su territorio, sin expedir la tarjeta de estancia:

> al trabajador que, teniendo su residencia en el territorio de uno de los Estados miembros a donde regresa en principio todos los días o por lo menos una vez a la semana, está empleado en el territorio de otro Estado miembro. La autoridad competente del Estado de empleo podrá dotar a este trabajador de una tarjeta especial, válida para cinco años y renovable automáticamente".

Vemos, por tanto que desde el principio se hace alusión al trabajador fronterizo en relación a varios elementos delimitadores. En efecto, se destaca el hecho de residir en el territorio de un Estado pero trabajar en otro. Igualmente, un elemento temporal de tal forma que el trabajador regresará a su domicilio de forma diaria o semanalmente. Por último, se le dota de una cierta particularidad e incluso preferencia, al disponer de una tarjeta especial de estancia, la cual pudiera facilitarle el cruce de fronteras de forma regular.

La Directiva de 1968 fue derogada por la Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros[19], cuyo

«La movilidad geográfica del empleo en la Unión Europea: Hacia un mercado europeo de trabajo», *Relaciones Laborales*, 2006, nº 2, pp. 1225-1252, en pp. 1234-1235. Sobre la jurisdicción en materia de litigios, ver, Maneiro Vázquez, Y., «Jurisdicción competente para conocer de los litigios planteados por trabajadores transfronterizos a la luz de las últimas aportaciones jurisprudenciales», *Revista Dereito*, 2009, vol. 18, nº 2, pp. 223-240. Sobre su protección sindical, ver, Hamman, PH., *Les travailleurs frontaliers en Europe*, L´Harmattan, Paris, 2006.

[17] Sobre esta cuestión de la complejidad del concepto, ver, Documento de Trabajo del PE, Los trabajadores fronterizos en la UE, W 16 A, mayo 1997. Igualmente, Dictamen del Comité de Regiones sobre «Trabajadores transfronterizos – Balance de la situación tras veinte años de mercado interior. Problemas y perspectivas», *DO*, C 280, de 27.09.2013.

[18] Directiva 1968/360/CEE del Consejo, de 15 de octubre de 1968, sobre suspensión de restricciones al desplazamiento y a la estancia de los trabajadores de los Estados Miembros y de sus familias dentro de la Comunidad, DO, L 257, de 19.10.1968.

[19] Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular

artículo 17.1 c), en la misma línea que la Directiva de 1968, hace referencia al derecho de residencia permanente en el Estado miembro de acogida del:

> trabajador por cuenta propia o ajena que, después de tres años consecutivos de actividad y residencia en el Estado miembro de acogida, ejerza una actividad por cuenta propia o ajena en otro Estado miembro, pero conserve su residencia en el Estado miembro de acogida, al que regresa, por norma general, diariamente o al menos una vez por semana.

Es interesante, asimismo, que la Directiva 2004/38/CE incluye como condición sine qua non para considerar la figura del trabajador fronterizo, un requisito temporal, de tal forma que deba estar al menos tres años consecutivos realizando la actividad en otro Estado distinto al de su residencia. Este requisito, en nuestra opinión, nos parece del todo excesivo e injustificado, y muestra de ello es que no se vuelve a recoger en ninguna otra normativa europea y menos española.

De este modo, el artículo 1.f) del Reglamento 2004/883/CE, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social[20], adoptado curiosamente en la misma fecha que la Directiva 2004/38/CE, vuelve a definir al trabajador fronterizo como: «toda persona que realice una actividad por cuenta ajena o propia en un Estado miembro y resida en otro Estado miembro al que regrese normalmente a diario o al menos una vez por semana».

Destacamos, por tanto, dos elementos de una posible definición. En primer lugar, el elemento territorial: trabajador desempeñando una actividad profesional en otro Estado miembro distinto al de su residencia. Y un segundo elemento temporal: el trabajador regresa a su domicilio con carácter diario o semanal. En cualquier caso, este trabajador se beneficiaría de los derechos

---

y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE, DO, L 158, de 30.04.2004.

[20] Reglamento 2004/883/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, *DOUE*, L 166, de 30.04.2004. Este Reglamento sustituye al anterior Reglamento 1971/1408/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, a los trabajadores por cuenta propia y a los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, *DO*, L 149, de 05.07.1971. Ver, Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación de los trabajadores transfronterizos, *DO*, C 262, de 18.09.2001.

reconocidos por la libre circulación y el Mercado Interior.

La regulación del «trabajador fronterizo» guarda una íntima relación con la zona en la cual reside, siendo esta habitualmente la zona más cercana a la frontera, o como está definida «zona fronteriza». Por ello, conviene igualmente analizar su alcance.

Así, la Directiva 1969/169/CEE relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros, en su modificación dada por la Segunda Directiva 1972/230/CEE[21], entiende por «zona fronteriza» un espacio de hasta 15 km desde la frontera en los siguientes términos:

> una zona que no podrá exceder de 15 km de profundidad a vuelo de pájaro a contar desde la frontera de un Estado miembro. No obstante, los Estados miembros deberán englobar en la zona fronteriza los municipios cuyo territorio se encuentre comprendido en parte en la misma.

Y por trabajador fronterizo: «toda persona obligada por su actividad habitual a trasladarse los días laborables al otro lado de la frontera».

La Directiva 1969/169/CEE ha sido derogada y sustituida por la Directiva 2007/74/CE, relativa a la franquicia del IVA y de los impuestos especiales de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros Estados[22], sin apenas alterar las definiciones, si bien cabrán excepciones de mutuo acuerdo. Así en su artículo 3.5 considera «zona fronteriza» como:

> una zona que no podrá exceder de 15 kilómetros en línea recta a partir de la frontera de un Estado miembro y que incluye las circunscripciones administrativas locales cuyo territorio forma parte de esa zona; los Estados miembros podrán establecer excepciones a esta norma,

[21] Directiva 1969/169/CEE del Consejo, de 28 de mayo de 1969, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes a las franquicias de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos percibidos sobre la importación en el tráfico internacional de viajeros, *DO*, L 133, de 04.06.1969; Segunda Directiva 72/230/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1972, relativa a la armonización de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas referentes al régimen de los impuestos sobre el volumen de negocios y de los impuestos sobre consumos específicos aplicables al tráfico internacional de viajeros, *DO*, L 139, de 17.06.1972.

[22] Directiva 2007/74/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, relativa a la franquicia del IVA y de los impuestos especiales de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros Estados, *DO*, L 346, de 29.12.2007.

y en el artículo 3.6, define como «trabajador fronterizo» a «toda persona que, en razón de su actividad habitual, se deba desplazar en sus días de trabajo al otro lado de la frontera».

Esta última definición debemos considerarla poco afortunada y muy genérica, al no tener en cuenta lo previsto en el Reglamento 2004/883/CE citado anteriormente, y que ya da una definición más completa del concepto. De este modo, observamos aquí una primera incoherencia en la legislación europea, por cuanto el desplazamiento con carácter semanal del trabajador fronterizo no estaría recogido.

Y esta limitación conceptual sobre el trabajador fronterizo la volvemos a encontrar con ocasión del Reglamento 1983/918/CEE relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras[23], el cual nos define:

- zona fronteriza: «Sin perjuicio de lo dispuesto en los convenios sobre la materia, una zona que no puede exceder de 15 kilómetros de profundidad en línea recta, calculados a partir de la frontera. Deberán ser considerados también como formando parte de esta zona los municipios cuyo territorio se encuentre parcialmente dentro de ella»;
- trabajadores fronterizos: «toda persona que, por su actividad habitual, deba desplazarse en sus días de trabajo al otro lado de la frontera».

El Reglamento 1983/1918, ha sido derogado por el Reglamento 2009/1186/CE relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras[24], el cual, si bien omite referencias a «trabajador fronterizo», nos indica que se entiende por «zona fronteriza»:

> zona que no podrá exceder de 15 kilómetros en línea recta a partir de la frontera. Las circunscripciones administrativas locales cuyo territorio forma parte de esa zona también se considerarán parte de la zona fronteriza. Los Estados miembros podrán establecer excepciones a esta norma.

Finalmente, conviene resaltar el Reglamento 2006/1931/CE sobre tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados

[23] Reglamento 1983/918/CEE del Consejo, de 28 de marzo de 1983, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras, *DO*, L 105, de 23.04.1983.

[24] Reglamento 2009/1186/CE del Consejo, de 16 de noviembre de 2009, relativo al establecimiento de un régimen comunitario de franquicias aduaneras, *DO*, L 324, de 10.12.2009.

miembros[25], el cual sorpresivamente amplia la "zona fronteriza" con respecto a la normativa anteriormente comentada. Así, en su artículo 3 se define como:

> una zona que no dista más de 30 kilómetros de la frontera. Los Estados afectados deberán especificar en sus acuerdos bilaterales a los que se refiere el artículo 13 los municipios que deban considerarse zona fronteriza. Si una parte de un municipio de este tipo está situada a más de 30 kilómetros de la línea fronteriza pero a menos de 50, se considerará, no obstante, parte de la zona fronteriza. Las zonas recogidas en el anexo del presente Reglamento se considerarán parte de la zona fronteriza.

Vemos por tanto una ausencia de unidad normativa a nivel europeo sobre la extensión de la denominada «zona fronteriza» y que incluso podría afectar a la consideración de «trabajador fronterizo» dependiendo de la distancia de su residencia con relación a la frontera. Así, parece presumirse que únicamente está previsto definir a los trabajadores fronterizos que residan en zonas fronterizas cuando regresan de forma diaria a su domicilio. Deduciéndose, por tanto, que un trabajador podría perder su condición de «fronterizo» si decide regresar semanalmente a su domicilio. Por otra parte, tampoco hallamos coherencia en cuanto a la extensión de dicha zona fronteriza, variando de los 15 a los 30 km – e incluso alcanzando los 50 km en el Reglamento 2006/1931/CE -, sin atender a la situación específica de cada caso y que podría resolverse claramente con un acuerdo bilateral entre los Estados miembros a efectos de limitar o ampliar dicha «zona fronteriza» según sus intereses. Esto último podríamos presumir que es previsto en el artículo 3 *in fine* del Reglamento 2006/1931/CE, si bien requeriría una mayor concreción normativa.

2. REGULACIÓN EN ESPAÑA

En nuestra normativa nacional, encontramos algunas referencias históricas tanto a la noción de «trabajador fronterizo», en parecidos términos a la normativa europea, así como de «zona fronteriza» de interés en convenios internacionales bilaterales.

Así, en el Acuerdo Complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos de 1961[26], se entiende como «trabajador fronterizo» a

[25] Reglamento 2006/1931/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, *DO*, L 405, de 30.12.2006.

[26] Acuerdo complementario entre España y Francia relativo a los trabajadores fronterizos, *B.O.E.*, nº. 69, de 21.03.1962. Este Acuerdo es complementario del Tratado Hispano-Francés

los: súbditos franceses y españoles que, conservando su residencia en la zona fronteriza de uno de los dos países a los que regresan, en principio, cada día, estén autorizados a ir a trabajar, como asalariados, en la zona fronteriza del otro país (art. 1); y como «zona fronteriza»: «las zonas que tengan en principio una profundidad de 10 kilómetros, de una y otra parte de la frontera» (art. 2).

Junto a estas definiciones, el artículo 3 del Acuerdo complementario recoge la posibilidad de un tratamiento particularizado en frontera a los trabajadores fronterizos de cada una de las partes, de tal modo que estos: «serán autorizados a pasar la frontera por un puesto determinado […] si poseen una "Tarjeta de Circulación Fronteriza" y un "Permiso de Trabajo Fronterizo"».

Posteriormente, en el Convenio sobre seguro de desempleo de Trabajadores Fronterizos entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Francesa, de 1982[27], se define el «trabajador fronterizo» de acuerdo al concepto comunitario en los siguientes términos:

> Todo trabajador español o francés que tiene su domicilio en la zona fronteriza de uno de los dos Estados al que regresa en principio cada día, o por lo menos una vez a la semana, y que realiza una actividad asalariada regular en la zona fronteriza del otro Estado.

Junto a ello, y en parecidos términos, en el Acuerdo Administrativo sobre régimen de la Seguridad Social aplicable a Trabajadores Fronterizos, de 1971[28] y complementario del Convenio Hispano-Portugués de Seguridad Social de 1969, serán considerados como trabajadores fronterizos: «los súbditos españoles y portugueses que, conservando su residencia en la zona fronteriza de uno de los dos países, a la que regresan cada día, se trasladen para trabajar como asalariados a la zona fronteriza del otro país».

Y como «zona fronteriza»:

---

de Trabajo y Asistencia Social, de 02.11.1932 (*Gaceta de Madrid*, nº 96, de 06.04.1933). Ver, Escalada Utrilla, N., «Trabajadores fronterizos en el Convenio de Doble Imposición con Francia. Polémica aplicación del Acuerdo complementario de 25 de enero de 1961», *Cuadernos de Formación*, colaboración 5/14, vol. 17/2014, pp. 71-82.

[27] Convenio sobre seguro de desempleo de trabajadores fronterizos entre el Gobierno de España y el Gobierno de la República Francesa, firmado en París el 13 de enero de 1982, y su acuerdo administrativo, firmado en París el 17 de marzo de 1982, *B.O.E.*, nº 130, de 01.06.1982.

[28] Acuerdo administrativo sobre régimen de Seguridad Social aplicable a los trabajadores fronterizos, *B.O.E.*, nº 212, de 04.09.1971.

> serán las que tengan una profundidad de 20 kilómetros, de una y otra parte de la frontera hispano-portuguesa. No obstante, las Autoridades competentes podrán, de mutuo acuerdo, declarar comprendidos en la zona fronteriza a los trabajadores domiciliados o que trabajen en localidades determinadas, próximas a la frontera.

Cabe indicar que estos acuerdos bilaterales con Francia y Portugal eran previos a la integración de España a las entonces Comunidades Europeas, por lo que a partir de 1986, con la adhesión española, dichos Convenios quedaron derogados, aplicándose en consecuencia la normativa comunitaria al respecto.

No obstante, es interesante destacar que se adoptaba el concepto comunitario de «trabajador fronterizo», por parte de países terceros –el caso de España y Portugal–. Igualmente es significativo el concepto de «zona fronteriza», y la delimitación espacial que se produce respecto de Francia y Portugal, incluso con cierta flexibilidad, al permitir ampliar el alcance del término, bien fuera modificando el listado de municipios afectados –el caso de Francia[29]– o de mutuo acuerdo –el caso de Portugal–[30].

En la legislación española vigente, el concepto de «trabajador fronterizo» tiene una definición similar, si bien con algunas características que conviene destacar. En efecto, la normativa nacional en esta materia la encontramos en la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, así como en su Reglamento de desarrollo por Real Decreto 557/2011[31]. En los mismos se define el trabajador transfronterizo de la

[29] Así, Canje de Notas hispano-francés de 21 de mayo y 1 de junio de 1965, modificando el anejo I del Acuerdo Complementario de 25 de enero de 1961 relativo a los trabajadores fronterizos, *B.O.E.*, nº. 154, de 29.06.1965.

[30] Con respecto a estos Tratados históricos con Francia y Portugal, conviene recordar que en el marco de los Acuerdos de Schengen, y más concretamente respecto a la aplicación del derecho de «persecución en caliente» terrestre, se han alcanzado acuerdos bilaterales con estos dos Estados con ciertas similitudes en sus contenidos. Así, respecto a Francia, España ha adoptado una Declaración por la que se prevé la persecución en caliente durante 10 kilómetros en el territorio del otro Estado. Sobre Portugal, la correspondiente Declaración hace referencia a una persecución de hasta 50 kilómetros, o bien durante un máximo de 2 horas. Ver, Declaraciones en el momento de la ratificación del Convenio de Aplicación Schengen, de 1990, *B.O.E.*, nº 81, de 05.04.1994.

[31] Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, *B.O.E.*, nº 10, de 12.01.2000; Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley

siguiente manera:

> Los trabajadores extranjeros que, residiendo en la zona limítrofe, desarrollen su actividad en España y regresen a su lugar de residencia diariamente deberán obtener la correspondiente autorización administrativa, con los requisitos y condiciones con que se conceden las autorizaciones de régimen general, siéndoles de aplicación en cuanto a los derechos de seguridad social lo establecido en el artículo 14.1 de esta Ley.[32]
>
> Se halla en situación de trabajo transfronterizo el trabajador que haya sido autorizado para desarrollar actividades lucrativas, laborales o profesionales por cuenta propia o ajena en las zonas fronterizas del territorio español, residiendo en la zona fronteriza de un Estado limítrofe al que regrese diariamente.[33]

Así, podemos observar que en la legislación española se habla de «zona limítrofe» pudiendo asimilarla a «zona fronteriza» en el acervo comunitario. Por otra parte, observamos una limitación en el alcance de la norma española con respecto a aquella europea, al exigir que los trabajadores fronterizos residan en dichas zonas limítrofes, sin indicar cuál sería la extensión de estas últimas. Además, la «zona limítrofe» española parece aplicable únicamente a fronteras exteriores europeas, y a regresos diarios, sin dar la posibilidad de regresos semanales como sí hace la normativa europea[34]. Por último, y sin especificar la necesidad de un tiempo mínimo de desarrollo de la actividad, la figura del trabajador fronterizo requeriría un reconocimiento oficial a través de una autorización administrativa, lo cual no parece, como veremos en el caso de Gibraltar, que sea del todo efectiva.

Más allá de esta normativa específica sobre los extranjeros que se encuentran en España, y en el ámbito de la política fiscal, la Ley 4/2008 por la que se suprime el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, se generaliza

---

Orgánica 2/2009, *B.O.E.*, nº 103, de 30.04.2011.

[32] Artículo 43 de la Ley Orgánica 4/2000.

[33] Artículo 182 del Real Decreto 557/2011.

[34] Y es que parece que la legislación española en esta materia está destinada única y exclusivamente a las fronteras terrestres que tiene España con Marruecos en Ceuta y Melilla. Ver, sobre el caso, Burgos Goye, Mª.C., «La situación laboral del trabajador transfronterizo en la ciudad autónoma de Melilla»", en, García Castaño, F.J., Kressova, N. (Coords.), *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Instituto de Migraciones, Granada, 2011, pp. 327-335; Moreno Díaz, J.A., «Límites a la libertad circulatoria y trabajadores transfronterizos en Ceuta y Melilla», *CC.OO. Informe* nº 3/2013, de 18.12.2013. Sobre la legislación española y sus particularidades respecto a la europea, ver, Miranda Boto, J.Mª., «Los trabajadores fronterizos… *cit.»,* pp. 107-109.

el sistema de devolución mensual en el impuesto sobre el valor añadido y se introducen modificaciones en la normativa tributaria[35], constituye la norma de transposición en nuestro ordenamiento de la Directiva 2007/74/CE relativa a la franquicia del IVA y de los impuestos especiales de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros Estados, anteriormente citada. El artículo 13 de esta Directiva, al igual que en la anterior regulación –Directiva 1969/169/CEE– establece la posibilidad a los Estados miembros de reducir los umbrales monetarios, los límites cuantitativos o ambos, en casos especiales, indicando de forma específica los «residentes de las zonas fronterizas» y los «trabajadores fronterizos»[36]. Pues bien, la norma de transposición española omite cualquier referencia a los residentes de las zonas fronterizas y los trabajadores fronterizos. No obstante, esta laguna ha sido cubierta con ocasión de la modificación de la Ley Orgánica 6/2011 sobre medidas contra la represión de contrabando, modificación realizada por la Ley 17/2012 sobre presupuestos Generales del Estado para 2013[37]. Y es que se procede a una nueva redacción de la Disposición Adicional 1ª de la Ley Orgánica 6/2001 en los siguientes términos:

> Se reducen a 80 cigarrillos las exenciones fiscales previstas en el artículo 35.3 de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, y en el artículo 61.2.a) de la Ley 38/1992, de 28 de noviembre, de Impuestos Especiales, para los viajeros residentes y trabajadores fronterizos de la zona fronteriza con

[35] Ley 4/2008, de 23 de diciembre, por la que se suprime el gravamen del impuesto sobre el patrimonio, se generaliza el sistema de devolución mensual en el impuesto sobre el valor añadido, y se introducen modificaciones en la normativa tributaria, *B.O.E*, nº 310, de 25.12.2008.

[36] Art. 13 de la Directiva 2007/74/CE: «1. Los Estados miembros podrán reducir los umbrales monetarios, los límites cuantitativos, o ambos, en el caso de los viajeros de las categorías siguientes: a) residentes en zona fronteriza; b) trabajadores fronterizos; c) personal de los medios de transporte utilizados para viajar desde un tercer país o desde un territorio en el que no sean aplicables las normas comunitarias en materia de IVA o de impuestos especiales, o bien ambas normas. 2. El apartado 1 no será aplicable cuando un viajero clasificado en alguna de las categorías enumeradas anteriormente pueda probar que se dirige más allá de la zona fronteriza del Estado miembro o que no está regresando de la zona fronteriza del tercer país limítrofe. No obstante, el apartado 1 se aplicará a los trabajadores fronterizos y al personal de los medios de transporte utilizados en los viajes internacionales cuando importen mercancías en desplazamientos efectuados en el ejercicio de su actividad profesional».

[37] Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2013, *B.O.E.*, nº 312, de 28.12.2012.

Gibraltar y en relación con las labores de tabaco que introduzcan en España, con las excepciones previstas en el apartado 2 del artículo 13 de la Directiva 2007/74/CE.

A estos efectos, se entenderá como zona fronteriza el territorio español que se extiende a 15 kilómetros en línea recta a partir de la frontera con Gibraltar y que incluirá la totalidad del territorio de los municipios cuya demarcación territorial forma parte, aunque fuese parcial, de esta zona.

Esta normativa, adoptada en el afán de luchar contra el contrabando de tabaco, buscaría limitar a los residentes en la zona del Campo de Gibraltar el número de paquetes de tabaco que pudieran pasar por aduana, discriminándolos respecto al resto de personas por un mero requisito geográfico[38]. En este punto es interesante observar la limitación espacial de la «zona fronteriza» –ya recogida en la citada Directiva 2007/74/CE– de 15 kilómetros hacia el interior y desde la frontera con Gibraltar, pero no se indica dónde está situada dicha «frontera con Gibraltar». Si bien podemos entender que el Gobierno español acudiría a la interpretación realizada con el Tratado de Utrecht para determinar dónde comenzaría la «frontera con Gibraltar», ello no evitaría provocar interpretaciones divergentes a la hora de determinar los municipios afectados por dicha normativa.

Con todo, y si bien existen aún dudas acerca del reconocimiento político de la categoría de «trabajador fronterizo» a los trabajadores del Campo de Gibraltar[39], podemos considerar que a efectos legales, tanto en el marco de la legislación europea como española, los trabajadores residentes en el Campo de Gibraltar, con independencia de su nacionalidad, y que continuamente atraviesan la Verja para realizar una actividad asalariada en Gibraltar (territorio de empleo), volviendo a su domicilio en España (Estado de residencia) cada día o una vez por semana, son, a todos los efectos, trabajadores fronterizos. Esta continuidad en el paso los diferencia de los trabajadores migrantes, cuya

[38] De hecho, aplicando stricto senso la nueva normativa, municipios del Campo de Gibraltar como Tarifa o Jimena de la Frontera estarían exentos según la delimitación geográfica. Ver, «Los trabajadores españoles en Gibraltar llevarán a los tribunales la reducción del tabaco», *Diario de Cádiz,* de 11.10.2012.

[39] Ver debate con ocasión de la Proposición no de Ley relativa a las medidas de reactivación económica para la comarca del Campo de Gibraltar y la eliminación del actual sistema de controles transfronterizo (9-14/PNLP-000033), *Diario de Sesiones del Parlamento Andaluz,* nº 77, de 30.04.2014, y publicada posteriormente en el *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía*, nº 453, de 15.05.2014. Igualmente, «IU busca que el Gobierno español equipare los derechos de los trabajadores transfronterizos», *Europa Sur,* de 29.04.2014.

estancia en el territorio de otro Estado es prolongada en el tiempo.

Se calcula que existen en torno a 7.000 - 10.000 trabajadores fronterizos españoles realizando una actividad asalariada en Gibraltar, de los cuales unos 3.000 serían en situación irregular[40]. Sus principales ocupaciones serían la hostelería, el hogar, el cuidado de personas dependientes y la construcción y mantenimiento para pequeñas reparaciones y reformas[41]. Su impacto económico es considerable, puesto que si bien la mayor pacto de los ingresos de la Colonia proceden de las importaciones comerciales (380,9 millones de libras), el segundo puesto corresponde a los miles de trabajadores transfronterizos españoles, que alcanzan unos 102 millones de libras anuales[42].

III. CRUCE DE FRONTERAS EUROPEAS: EL CASO DE GIBRALTAR

Los incidentes provocados en Gibraltar a partir del vertido de bloques de hormigón en el puerto de Peñón con la consiguiente protesta por parte de España, han provocado un incremento sustancial en el control aleatorio de las personas y vehículos a su salida desde la Colonia por parte de las autoridades nacionales españolas. Ello ha creado situaciones muy desagradables para las personas, las cuales, con independencia de su nacionalidad, han tenido que esperar varias horas en cola antes de poder salir de Gibraltar. La argumentación de nuestro país ha sido la necesidad de hacer frente al tráfico ilegal, particularmente de tabaco y procedente de la Colonia. A nivel europeo, la Comisión Europea en noviembre de 2013 desplegó un equipo de expertos en la zona para evaluar la situación, avaló las medidas adoptadas por parte de España y resaltó que no infringían las normas comunitarias. Sin embargo, tras

[40] Según datos del propio Gobierno de Gibraltar, en enero de 2017, se registraban 12356 trabajadores transfronterizos, de los cuales 7227 serían españoles. Ver, «Gibraltar suma ya este año 12.356 trabajadores transfronterizos», *La Nueva Verdad del Estrecho*, de 13.02.2017.

[41] Ver, Santa-Bárbara Martínez, E., «Gibraltar, visiones desde este lado de la Verja. La incidencia socio-laboral de Gibraltar en la provincia de Cádiz: el flujo de trabajadores a través de la verja y su impacto en el Sistema Público español de Seguridad Social», *Revista de Trabajo y Seguridad Social,* 2014, nº 375, pp. 105-154, y en donde se expone, en pp. 132-151, los principales problemas en materia de Seguridad Social para estos trabajadores fronterizos españoles en Gibraltar. Igualmente, «6.873 de los 11.935 trabajadores fronterizos registrados en Gibraltar son españoles», *Andalucía Información*, de 22.04.2016.

[42] «La Cámara de Comercio de Gibraltar atribuye al Peñón la cuarta parte del PIB de la zona», *ABC*, de 14.07.2015.

una segunda visita en julio de 2014, Bruselas reprochó al Gobierno español la «falta de progresos» a fin de agilizar el paso por la frontera y consideró «desproporcionados» los tiempos de espera provocados por los controles exhaustivos realizados[43].

Conviene entonces, en primer lugar, determinar la legalidad de los controles en frontera para, en segundo lugar, analizar la situación de los trabajadores fronterizos en dichos controles.

1. CONTROL DE FRONTERAS EN GIBRALTAR

El Tratado de Lisboa ha institucionalizado el denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como objetivo de la Unión y regulándolo en el Título V TFUE (artículos 67-89). Este último se encuentra distribuido en cinco Capítulos, siendo el segundo el correspondiente a las «políticas sobre los controles en las fronteras, asilo e inmigración». El control de fronteras, competencia compartida de la UE, incluiría el control y vigilancia de las fronteras exteriores y en el marco de un *sistema integrado de gestión de fronteras exteriores*. Este *sistema* busca garantizar un nivel elevado y uniforme de control y vigilancia, esencial para la libre circulación de personas y dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. De forma complementaria se persigue, igualmente, un cuerpo común de legislación, adoptándose de este modo el Código de Fronteras Schengen (en adelante, CFS)[44] a través de un Reglamento, el cual recoge un código de normas para el cruce de personas por las fronteras tanto interiores como exteriores de la UE.

En este contexto, cabe destacar que el Reino Unido, y por tanto Gibraltar, dispone de un estatuto específico en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia[45]. En efecto, si bien este estatuto particular se prevé desde la creación

[43] Puede verse, sobre esta crisis, Valle Gálvez, A. del, «Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014», *Revista Catalana de Dret Public*, 2014, nº 48, pp. 24-52, en pp. 39-44. Igualmente, Grupo Transfronterizo de Gibraltar y La Línea, *UE: Informe sobre las retenciones de peatones, vehículos y el paso de mercancías en la frontera entre Gibraltar y España, promovidas desde Julio de 2013;* «Trabajadores fronterizos denuncian la vuelta de las colas para entrar en Gibraltar», *La Calle Real,* de 29.11.2016.

[44] La última versión consolidada del CFS en, Reglamento 2016/399/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *DO*, L 77, de 23.03.2016.

[45] Sobre la posición de Reino Unido en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ver, en

del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia con ocasión del Tratado de Ámsterdam en 1997, en el actual Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, mantiene la cláusula *opting out* para las medidas relativas a controles en fronteras, asilo e inmigración y cooperación judicial en materia civil, a las que se añaden, por la desaparición del Tercer Pilar y su integración en el TFUE, la cooperación policial y judicial en el ámbito penal. De esta forma, Gibraltar sería frontera exterior de la UE a efectos de control. Así, tal y como establece el Protocolo nº 20 anexo al TUE, adoptado en Lisboa, sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 TFUE al Reino Unido y a Irlanda[46], concretamente en su artículo 3:

> los demás Estados miembros estarán capacitados para ejercer en sus fronteras o en cualquier punto de entrada en su territorio dichos controles sobre personas que deseen entrar en su territorio procedentes del Reino Unido, o de cualquier territorio cuyas relaciones exteriores asuma el Reino Unido, a los mismos efectos mencionados en el artículo 1 del presente Protocolo, o procedentes de Irlanda, en la medida en que

---

general, Acosta Sánchez, M.A., «El Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (eurosur): a vueltas con la participación del Reino Unido en Schengen. Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE, de 8 de septiembre de 2015, España c. Parlamento y Consejo», *Revista General de Derecho Europeo,* 2016, nº 39; Adler-Nissen, R., *Opting out of the European Union: diplomacy, sovereignty and European Integration,* Cambridge University Press, Cambridge, 2014; Carrera Hernández, F.J., *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol,* Ed. Colex, Madrid, 2003, pp. 48-54; Fahey, E., «Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In after the Treaty of Lisbon», *Common Market Law Review,* nº 47 (2010), pp. 673-707; Fletcher, M., «Schengen, the European Court of Justice and Flexibility Under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's "In" and "Outs"», *European Constitutional Law Review,* nº 5 (2009), pp. 71-98; García Gutiérrez, L., «La posición del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en el ELSJ, ¿cambiará con Lisboa?», en, Martín y Pérez de Nanclares, J. (Coord.), *El Tratado de Lisboa:…cit.,* pp. 499-519; Tekin, F., *Differentiated integration at work: the institucionalisation and implementation of opt-outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice*, Nomos, Baden-Baden, 2012.

[46] El art. 26 TFUE indica lo siguiente: «1. La Unión adoptará las medidas destinadas a establecer el mercado interior o a garantizar su funcionamiento, de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados. 2. El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados. 3. El Consejo, a propuesta de la Comisión, definirá las orientaciones y condiciones necesarias para asegurar un progreso equilibrado en el conjunto de los sectores considerados».

las disposiciones del artículo 1 del presente Protocolo se apliquen a Irlanda [...]"[47].

Ello implica la legalidad de los controles sobre las personas en la Verja – Paso fronterizo de Gibraltar, tal y como ya adelantó la misión de investigación de la Comisión Europea en su Informe de noviembre de 2013[48].

2. SITUACIÓN DE LOS TRABAJADORES FRONTERIZOS

En relación con la situación de los trabajadores fronterizos, observamos que en el CFS, concretamente en su Anexo VII, se recoge un tratamiento especial para los mismos. Así, se indica lo siguiente:

> 5. Trabajadores transfronterizos
>
> 5.1. Las modalidades de inspección de los trabajadores transfronterizos se regularán por las disposiciones generales relativas a los controles fronterizos, en particular los artículos 8 y 14.
>
> 5.2. No obstante lo dispuesto en el artículo 8, los trabajadores transfronterizos bien conocidos por los agentes de la guardia de fronteras debido a sus frecuentes cruces de un mismo puesto fronterizo y que, tras una inspección inicial, no hayan resultado objeto de una inscripción en el SIS o en un sistema nacional de datos, serán únicamente sometidos a controles aleatorios que permitan comprobar que poseen un documento válido para cruzar la frontera y acredita que cumplen las condiciones de entrada. Cada cierto tiempo se les someterá a inspecciones exhaustivas, sin previo aviso y a intervalos irregulares.
>
> 5.3. Podrán hacerse extensivas las disposiciones que establece el punto 5.2 a otras categorías de personas que cruzan habitualmente la frontera para acudir a su lugar de trabajo. [49]

---

[47] Los Protocolos publicados en, *DO*, C 326, de 26.10.2012.

[48] European Commission Press Release, IP/13/1086 (15 noviembre 2013), «Informes de la Comisión sobre la situación fronteriza en La Línea (España) y Gibraltar (UK)», disponible en: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1086_es.htm>. Ver, igualmente, Contestación a don G. Llamazares Trigo (GIP) sobre perjuicio generado por las colas a los trabajadores españoles que cruzan diariamente la frontera con Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, nº 408, de 20.02.2014.

[49] En el mismo sentido aparece recogido en el Doc. Consejo 15010/06, Recomendación de la Comisión por la que se establece un «Manual práctico para guardias de fronteras (Manual Schengen)» común destinado a las autoridades competentes de los Estados miembros encargadas del control fronterizo de personas, de 09.11.2006. Es interesante observar que nos encontramos un régimen similar en el Reglamento 2006/1931/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, por el que se establecen normas relativas al tráfico fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican las disposiciones del Convenio de Schengen, *DO*, L 405, de 30.12.2006. En efecto, en sus artículos 13-15, se prevé la posibilidad que a través de acuerdos bilaterales

Esta disposición es de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros, por lo que España debería distinguir a los trabajadores transfronterizos del resto de personas que atraviesan la Verja – Paso fronterizo, y con objeto de realizarles controles aleatorios tal y como viene estipulado. Para ello, se deben cumplir tres requisitos que consistirían en que esos trabajadores transfronterizos fueran bien conocidos por los agentes y que pasaran de forma frecuente por el control, además de no estar inscritos en el Sistema de Información Schengen (SIS) u otra base de datos similar. Y únicamente cada cierto tiempo, serán objeto de inspecciones exhaustivas bajo condiciones.

Esta situación incluso provocó un intenso debate en el seno del Parlamento de Andalucía, el cual llegó a adoptar una Proposición no de Ley, en la que instaba al Gobierno de la Nación, a través de la Junta de Andalucía, a buscar medidas para agilizar el paso en la Verja tanto de personas como vehículos, particularmente a través del incremento de medios humanos y materiales. Y todo ello por medio del diálogo cuatripartito entre los gobiernos de España y Reino Unido, la Junta de Andalucía y el gobierno gibraltareño[50].

entre Estados miembros y terceros países vecinos, se puedan establecer disposiciones para simplificar el cruce de fronteras, estableciendo pasos fronterizos específicos abiertos exclusivamente a los residentes fronterizos; reservando carriles específicos para residentes fronterizos en los pasos fronterizos ordinarios; o permitiendo a los residentes fronterizos cruzar la frontera terrestre exterior por lugares determinados, fuera de las horas y de los pasos fronterizos específicos autorizados. Igualmente, las personas que crucen la frontera terrestre exterior de manera habitual y que sean bien conocidas por los agentes de la guardia de fronteras porque cruzan la frontera con frecuencia, serán sometidas, por lo general, únicamente a inspecciones aleatorias en los pasos fronterizos específicos mencionados, y serán objeto, de vez en cuando, inopinadamente y a intervalos irregulares, de inspecciones minuciosas.

[50] «1. El Parlamento de Andalucía manifiesta su apoyo a todos los trabajadores y al tejido empresarial del Campo de Gibraltar afectados por el conflicto, considerando que el ejercicio de la libre circulación de trabajadores, sin obstáculos ni discriminaciones, contribuirá a proteger los derechos fundamentales, a mejorar la productividad de las empresas de la zona y la calidad del empleo de los trabajadores. 2. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para que: *a)* Ejercite y desarrolle las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, en el sentido de adoptar medidas para agilizar el tráfico de personas y vehículos en La Verja. *b)* Constituya y convoque un foro de negociación cuatripartito en el que participen, además de los gobiernos de España y Reino Unido, la Junta de Andalucía y las autoridades locales gibraltareñas para alcanzar un

Como consecuencia política del primer Informe de la Comisión en noviembre de 2013, España ha procedido a realizar diversas obras en los controles de la Verja, en la parte española[51]. Estas obras han ido en paralelo a la iniciativa europea de instalar en las fronteras exteriores mecanismos de control denominados *Smart Borders*, particularmente por medio de controles biométricos y el uso de documentos electrónicos –DNI electrónico en el caso español–, de tal forma que consiste en un sistema de almacenamiento de información sobre el momento y el lugar de entrada y salida de personas que cruzan las fronteras exteriores[52].

---

acuerdo y una solución a los problemas planteados en la zona. *c)* Adecue el dispositivo de control de fronteras existente, mediante un incremento de la dotación de medios humanos y materiales actual, para acompasarlo con el volumen de tránsito existente en el mencionado paso fronterizo, de manera que sea compatible la eficacia en lucha contra el tráfico de ilícitos con los derechos de paso de las personas. 3. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación para que: *a)* Disponga los recursos humanos y materiales necesarios que minimicen las colas que se viene produciendo en La Verja de Gibraltar, y a remover los obstáculos que en la práctica se han introducido a la libre circulación de los trabajadores. *b)* Promueva medidas de apoyo e impulso a la reactivación económica de la zona del Campo de Gibraltar». Ver, Proposición no de Ley, aprobada en Pleno el 30 de abril de 2014, relativa a las medidas de reactivación económica para la comarca del Campo de Gibraltar y la eliminación del actual sistema de controles transfronterizo (9-14/PNLP-000033), *Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía,* nº 453, de 15.05.2014. Igualmente de interés el debate de dicha proposición en, Parlamento de Andalucía, *Diario de Sesiones,* nº 77, de 30.04.2014.

[51] Ver, Valle Gálvez, A. del, «Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia», *ARI*, 62/2014, de 19.12.2014. Igualmente, «El Gobierno refuerza la Verja para agilizar el paso y evitar fugas», *ABC*, de 27.03.2014.

[52] Ver, Doc. COM (2013) 95 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Sistema de Entrada/Salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, de 28.02.2013; Doc. COM (2013) 96 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 562/2006 en lo que respecta a la utilización del Sistema de Entrada/Salida (EES) y el Programa de Registro de Viajeros (RTP), de 28.02.2013; Doc. COM (2013) 97 final, propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece un Programa de Registro de Viajeros, de 28.02.2013. Ver, igualmente, Control de aplicación del principio de subsidiariedad de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema de entrada/salida (EES) para registrar los datos de entrada y salida de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes

Y esta normativa nacional en materia aduanera, como intento de aplicación a nivel nacional de las *Smart Borders*, debemos completarla con la Resolución del 25 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el supuesto especial de uso del circuito rojo en el tráfico de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción para los trabajadores fronterizos[53]. Esta Resolución hace un reconocimiento legal expreso de la figura del trabajador fronterizo en el Campo de Gibraltar, discriminándolo positivamente frente a otros viajeros y a efectos del control en aduana de objetos a declarar. De este modo, a fin de mejorar el control y la facilitación del tráfico aduanero, «se debe redefinir en relación con aquellos viajeros que tienen la condición de trabajadores fronterizos según la Directiva 2007/74/CE».

La normativa será aplicable a aquellos trabajadores fronterizos residentes en Gibraltar o en el territorio aduanero de la UE –véase España–, por tanto

Generales, nº 161, de 17.04.2013. En la misma línea, Doc. COM (2016) 194 final, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de la denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines coercitivos y se modifican el Reglamento (CE) n.º 767/2008 y el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, de 06.04.2016; Doc. COM (2016) 205 final, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad, de 06.04.2016.

En marzo de 2017, se ha aprobado el Reglamento 2017/458/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 en lo relativo al refuerzo de los controles mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes en las fronteras exteriores, *DO*, L 74, de 18.03.2017, y por el cual se obliga a los Estados miembros a llevar a cabo controles sistemáticos, mediante la comprobación en las bases de datos pertinentes, de todas las personas, incluidas aquellas que disfrutan del derecho a la libre circulación conforme al Derecho de la Unión cuando crucen las fronteras exteriores (aéreas, marítimas y terrestres), tanto a la entrada como a la salida. Ver, igualmente, «Los europeos deben mostrar desde hoy el pasaporte al entrar y salir de Schengen», *El País,* de 07.04.2017.

[53] Resolución de 25 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el supuesto especial de uso del circuito rojo en el tráfico de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción para los trabajadores fronterizos, *B.O.E.*, nº 183, de 29.07.2014.

en ambos sentidos, y de tal forma que dada su condición, «los trabajadores fronterizos podrán utilizar el circuito verde o rojo para dar cumplimiento de la obligación de declarar ante la aduana que no conducen bienes que deban ser objeto de declaración»[54].

Para ello, será necesario el registro en la AEAT de los trabajadores fronterizos, previa presentación de su documento de identidad, contrato de trabajo y certificado de residencia. Y se procederá a una simple exhibición del documento acreditativo, a efectos de realizar el control de aduanas. Incluso, según la Resolución de la AEAT: «en las vías o carriles en los que figuran los circuitos rojos, su identificación se sustituirá por "bienes para declarar y trabajadores fronterizos autorizados"».

Finalmente, nada se dice sobre los residentes en la zona fronteriza, aglutinándolos a estos últimos junto al resto de viajeros no considerados estrictamente como «trabajadores fronterizos», y siendo objeto, por tanto, de control regular en aduana.

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la medida, apenas un 1% de los trabajadores transfronterizos han solicitado la tarjeta para tener prioridad de paso[55], siendo además muy criticada dicha medida por los trabajadores fronterizos que la consideran discriminatoria respecto al resto de personas que atraviesan la Verja[56].

[54] El recinto aduanero de La Línea de la Concepción cuenta con dos carriles habilitados permanentemente de entrada de España hacia Gibraltar, estando uno de ellos destinado exclusivamente a declaraciones de IVA para los residentes en Gibraltar (que no se implementa al anterior, puesto que tras la declaración se incorpora a un único carril de entrada) y dos carriles de salida desde Gibraltar hacia España, destinado uno como carril «verde» (no declaraciones) y otro carril «rojo» (géneros para declarar), ambos habilitados permanentemente. Contestación a don G. Llamazares Trigo (GIP) sobre perjuicio generado por las colas a los trabajadores españoles que cruzan diariamente la frontera con Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, nº 408, de 20.02.2014.

[55] «En relación con la pregunta de referencia cabe informar a Su Señoría que, consultada la base de datos disponible por el Gobierno, a través de la Agencia Tributaria, los trabajadores que han obtenido autorización hasta el 19 de noviembre de 2014 son 100». Contestación del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes a don J. Iñarritu García (GMx) sobre número de trabajadores inscritos a la iniciativa del Gobierno en relación al carril especial en la frontera con Gibraltar para trabajadores fronterizos procedentes de La Línea de la Concepción, Algeciras, San Roque, Los Barrios, Castellar de la Frontera y Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Congreso de los Diputados, nº 609, de 12.02.2015.

[56] "El Gobierno encalla en su intento de agilizar las colas en Gibraltar», *El País,* de 21.01.2015.

Y es que, además, en la práctica, se ha podido comprobar que a fecha de la redacción del presente estudio, ni el Cuerpo Nacional de Policía, en el momento del control de personas, ni la Guardia Civil, a efectos de control de mercancías, hacen distinción entre las personas que atraviesan la Verja en dirección a España. De tal modo que los ciudadanos españoles, sean o no trabajadores fronterizos, podrán acceder a y salir de Gibraltar a través del control biométrico con sus DNI electrónicos, sin que exista una clara distinción o separación entre todas las personas que atraviesen la Verja –con la salvedad, obviamente, de aquellos ciudadanos que requieran visado para atravesar la Verja–. De este modo, se produce un claro incumplimiento de la normativa tanto nacional como europea[57].

IV. CONCLUSIONES

A pesar de la comprobada dispersión y ausencia de coherencia en la normativa europea y nacional, podemos llegar a conceptuar al «trabajador fronterizo» como aquella persona que residiendo en un Estado miembro, en la denominada «zona fronteriza», desarrolla una actividad laboral a cuenta ajena en el territorio de otro Estado miembro, volviendo a su lugar de residencia con carácter diario y/o semanal. De acuerdo con esta definición, llegamos a la conclusión de que los trabajadores residentes en el Campo de Gibraltar, con independencia de su nacionalidad, y que continuamente atraviesan la Verja para realizar una actividad asalariada en Gibraltar (territorio de empleo), volviendo a su domicilio en España (Estado de residencia) cada día o una vez por semana, son, a todos los efectos, trabajadores fronterizos.

De acuerdo con la normativa existente en España, aun cuando no exista claramente un reconocimiento expreso, podemos afirmar que nuestro Estado sí reconoce como trabajadores fronterizos a los residentes en España y que realizan una actividad económica en Gibraltar. Incluso a efectos aduaneros y de acuerdo con la Resolución de la AEAT de julio de 2014, se produce un tratamiento específico para dichos trabajadores, al poder acceder de forma más ágil por el denominado carril rojo. Ello implicaría entonces afirmar que España establece un mecanismo para dar aplicación a lo establecido en el Anexo VII del CFS.

[57] Entrevista del autor con miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, de 13.05.2016.

Sin embargo, la práctica es bien distinta. En primer lugar, puesto que apenas un 1% del total de trabajadores fronterizos se han registrado para poder agilizar su paso por la Verja. En segundo lugar, en los controles existentes actualmente, no se realiza distinción alguna entre trabajadores fronterizos y el resto de personas que atraviesan diariamente la Verja, sean o no ciudadanos o de la UE, sean o no residentes de la zona fronteriza. Por tanto, no habría un cumplimiento pleno de la normativa europea a este respecto.

A ello debemos añadir, además, la falta de concreción del concepto de «zona fronteriza» o «zona limítrofe», al no haber una coherencia normativa sobre su extensión. Ello puede provocar discriminación entre los residentes de las localidades afectadas, en cuanto a su posible reconocimiento como «trabajador fronterizo». Y es que, en nuestra opinión, el concepto de «zona fronteriza debería ser flexible, de tal modo que su extensión pudiera variar en función de los intereses de los Estados afectados y en beneficio de los propios trabajadores. Solo así podríamos dotarles de un reconocimiento pleno que conllevaría, inevitablemente, el acceso a todos los derechos sociales reconocidos en la legislación.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.07

EL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO Y EL ESTRECHO DE GIBRALTAR. EL CASO DE LA BAHÍA DE ALGECIRAS/GIBRALTAR

Jesús Verdú Baeza[1]

I. INTRODUCCIÓN – II. BREVE PERSPECTIVA DEL MARCO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO – III LA BAHÍA DE ALGECIRAS/GIBRALTAR Y SU SINGULARIDAD RESPECTO AL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO – IV REFLEXIONES FINALES

I.- INTRODUCCIÓN

El Estrecho de Gibraltar es un área geográfica realmente excepcional que desde épocas muy antiguas ha venido cargada de fuertes referencias mitológicas en torno a las Columnas de Hércules y que, por supuesto, ha conocido la presencia histórica de múltiples civilizaciones que encontraron aquí el fin del mundo conocido o que lograron finalmente traspasarlo hacia el descubrimiento de nuevos mares, nuevas tierras y océanos[2]. Por ello, a pesar de los profundos cambios topográficos sucedidos a lo largo de los siglos y las múltiples agresiones de un desarrollo industrial y portuario que han transformado radicalmente la Bahía de Algeciras/Gibraltar especialmente desde la segunda mitad del siglo XX (Ver Fig. 1), la costa y el lecho marino constituye una zona especialmente rica en vestigios de diferentes pueblos (libofenicios, fenicios, griegos, cartagineses, romanos, árabes, etc.), a lo que hay que añadir que, como vía de comunicación natural entre el Mediterráneo y el Atlántico, siendo una de las principales vías marítimas del mundo, y

[1] Profesor Contratado Doctor, acreditado como Profesor Titular de Universidad. Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Facultad de Derecho. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D+i, *España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el Área del Estrecho*, DER2015-68174-R, I.P. Alejandro del Valle Gálvez, Inmaculada González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y Fondos FEDER de la UE.

[2] Zona mencionada en trabajos de Homero, Hesiodoto, Platón, Aristóteles, Estrabón, Ptolomeo, Posidonio, Polibio, Artemidoro y otros autores cásicos donde se identificaban las mitológicas columnas de Hércules. Véase el epígrafe «Gibraltar; historia y mitos» en Verdú Baeza, J., *Gibraltar, Controversia y medio ambiente*, Ed. Dykinson, Madrid, 2008, p. 82.

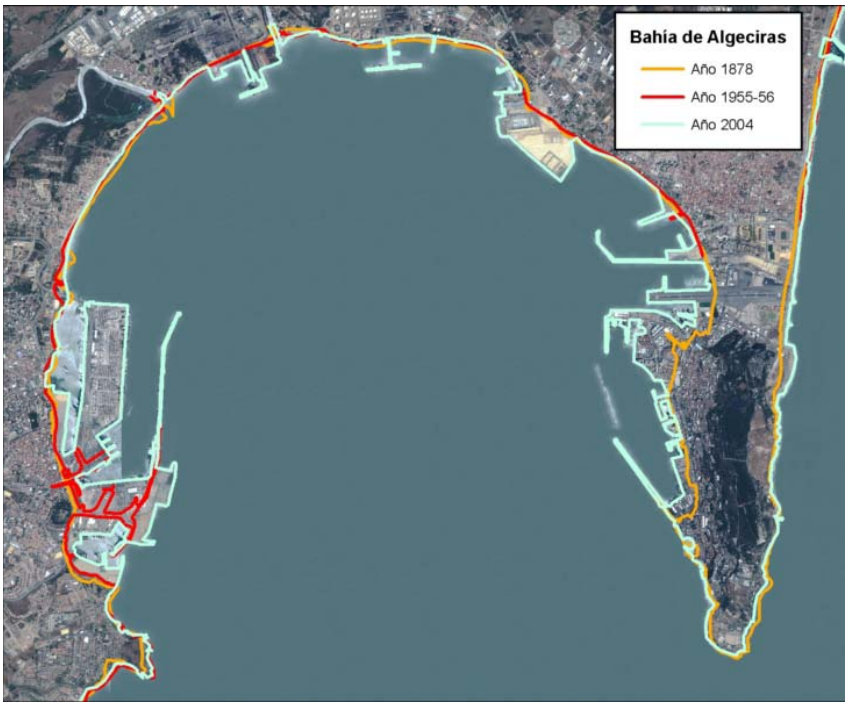


Figura 1. Cambio de la línea de costa en la Bahía de Algeciras desde 1878 hasta 2004. Fuente: Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico. Proyecto Patrimonio arqueológico subacuático y transformación del medio físico. <http://www.iaph.es/web/canales/arqueologia-subacuatica/proyectos-destacados/medio-fisico.html>

Esta imagen no incluye los desarrollos portuarios posteriores a 2004, especialmente importantes en Algeciras en relación a Isla Verde Exterior y dique de abrigo exento que suponen un sensible incremento de terreno ganado al mar. No obstante, es suficientemente ilustrativa de la alteración de la línea de costa.

puente marítimo entre Europa y África, un gran número de buques y navíos de todo tipo, así como diversas infraestructuras, se hundieron en sus aguas, bien como consecuencia de fenómenos naturales, accidentes de navegación, o como consecuencia de conflictos bélicos y enfrentamientos militares.

Por su parte, la presencia de Gibraltar ha significado un factor de enorme incidencia en este sentido, en tanto que desde la toma británica hasta finales del siglo XVIII se han sucedido diversos intentos de recuperación por la

fuerza por parte de España con proyección sobre las aguas adyacentes, y por otra parte, su base ha determinado la presencia habitual de elementos de la poderosa armada británica y la secuencia de episodios militares internacionales en que se ha visto implicado el Reino Unido ha tenido como consecuencia que sobre la zona exista una importante presencia de vestigios sumergidos.

En definitiva, bajo sus aguas, en ambos lados del estrecho, se encuentra sumergido un importante número de lugares de interés arqueológico y pecios de diversa naturaleza y procedencia, conformando un patrimonio cultural subacuático muy variado, singular y de extraordinario valor. La protección de este patrimonio ofrece un importante número de problemas, tanto de índole genérica, en relación con el propio Derecho internacional, como específico, propio y singular derivado de las distintas controversias existentes en el área del Estrecho de Gibraltar.

La protección del Patrimonio Cultural Subacuático (PCS, en adelante) se ha ido incorporando al Derecho Internacional en los últimos decenios del siglo XX y ha alcanzado su mayor desarrollo con la aprobación de la Convención de la UNESCO de 2 de noviembre de 2001, hito convencional de especial relevancia en la materia.

No obstante, esta Convención no ha resuelto muchos de los problemas pendientes ni ha sido ratificado por parte de todos los Estados con intereses reales en relación con el PCS, por lo que quedan pendientes un gran número de tareas en relación con la protección internacional del PCS. Obviamente la práctica irá determinando el valor real de este instrumento.

Como vamos a tratar de exponer en este trabajo, en relación con el PCS en la zona del Estrecho de Gibraltar, probablemente una de las áreas más singulares del mundo en cuanto a la presencia de restos y vestigios arqueológicos en las profundidades marinas, existen un gran número de tensiones derivadas de las lagunas existentes del régimen internacional de protección, a las que se van a añadir específicamente los problemas derivados de la complejidad de la zona y la superposición de controversias jurídicas y políticas entre los Estados y territorios presentes en esta zona; España, Reino Unido y Gibraltar, por una parte, y España y Marruecos, por otra.

A lo largo de estas páginas haremos primero un estudio breve del marco internacional relativo a la protección del PCS para pasar posterior-

mente a los problemas específicos relativos al PCS en la zona de la Bahía de Algeciras/Gibraltar.

II. BREVE PERSPECTIVA DEL MARCO INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL SUBACUÁTICO

En relación con el PCS nos encontramos fundamentalmente dos grupos de Estados: por un lado, aquellos Estados que consideran el PCS como un valor de naturaleza mercantil (normalmente siguiendo las tradiciones jurídicas anglosajonas), frente a aquellos que lo consideran como un elemento de protección cultural.

Las debilidades e insuficiencias del marco normativo internacional de protección del PCS parten de una exigua regulación en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar y a los principios y normas establecidos en la Convención de la UNESCO.

Solo en fechas relativamente recientes el Derecho internacional público se ha encargado de buscar vías de protección al patrimonio cultural, en general, y al PCS, en particular, a lo que no es ajena la presión de la sociedad civil organizada a través de Organizaciones no Gubernamentales y la acción de diferentes Organizaciones Internacionales, así como una casuística más abundante y compleja derivada de los espectaculares desarrollos tecnológicos que han permitido, por una parte, la existencia de un gran número de aficionados que intentan recuperar artefactos antiguos de las profundidades y por otra, la existencia de empresas de actividad de búsqueda y recuperación de pecios en los fondos marinos con una finalidad básicamente mercantil.

En general, hasta la promulgación del Convenio de la UNESCO de 2001, parece casi unánime el parecer de la doctrina en señalar la insuficiencia y fragmentación de las normas y reglas existentes, articuladas, por una parte, en diversos instrumentos de naturaleza variada de protección cultural, y por otra, en una regulación básica en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM).

En la CNUDM se incluyeron dos artículos relevantes en la materia pero, en principio, sin una relación coherente y sistemática y como señala el prof. Carrera Hernández, sin una definición precisa que proporcione certeza de

la categoría de bienes a las que se refieren las dos normas[3]. Carentes de una definición precisa, los preceptos específicos en la CNUDM son el 149 y el 303. En primer lugar, el artículo 149, en la Parte XI («La Zona»)[4], con el título de *objetos arqueológicos e históricos*, que establece la obligación de conservar los de carácter arqueológico e históricos hallados en la Zona y de disponer de ellos, en su caso «en beneficio de la humanidad», con exclusión de los intereses comerciales y de lucro de carácter privado[5] que comprende unas obligaciones extraordinariamente imprecisas y difusas de conservación en beneficio de toda la humanidad[6].

En segundo lugar, en la cajón de sastre que supone la Parte XVI «Disposiciones Generales», aparece una disposición en el artículo 303 denominado *objetos arqueológicos e históricos hallados en el mar*[7] que contiene una obligación genérica de cooperación entre los Estados y de protección de los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en el mar, esto es, en

[3] Carrera Hernández, F. J., *Protección internacional del Patrimonio Cultural Submarino,* Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005, p. 75 y ss.

[4] El artículo 149 CNUDM dice: «Todos los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en la Zona serán conservados o se dispondrá de ellos en beneficio de toda la humanidad, teniendo particularmente en cuenta los derechos preferentes del Estado o país de origen, del Estado de origen cultural o del Estado de origen histórico y arqueológico».

[5] Juste Ruiz, J., «Buques de Estado hundidos y protección del Patrimonio Cultural Subacuático: el llamado "caso Odyssey"» en *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo: homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Badía Martí, A.M., Pigrau i Solé, A., Olesti Rayo, A, (Coord.), vol. 1, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 427 – 446.

[6] Véase Juste Ruiz, J. «La protección internacional de los hallazgos marítimos de interés histórico y cultural», *Anuario de Derecho Marítimo*, vol. XX, 2003, pp. 63 – 99.

[7] El tenor del artículo 303 CNUDM es el siguiente:
"1. Los Estados tienen la obligación de proteger los objetos de carácter arqueológico e histórico hallados en el mar y cooperarán a tal efecto.
2. A fin de fiscalizar el tráfico de tales objetos, el Estado ribereño, al aplicar el artículo 33, podrá presumir que la remoción de aquellos de los fondos marinos de la zona a que se refiere ese artículo sin su autorización constituye una infracción, cometida en su territorio o en su mar territorial, de las leyes y reglamentos mencionados en dicho artículo.
3. Nada de lo dispuesto en este artículo afectará a los derechos de los propietarios identificables, a las normas sobre salvamento u otras normas del derecho marítimo o a las leyes y prácticas en materia de intercambios culturales.
4. Este artículo se entenderá sin perjuicio de otros acuerdos internacionales y demás normas de derecho internacional relativos a la protección de los objetos de carácter arqueológico e histórico".

principio, en todas las zonas marinas previstas y reguladas en la Convención. No obstante, a pesar de la insuficiencia de la regulación prevista en la CNUDM, el prof. Juste Ruiz concluye que se pueden extraer tres corolarios importantes: 1) que los Estados tienen la obligación de proteger los bienes pertenecientes al patrimonio cultural hallados en cualquier lugar del mar y de cooperar a tal efecto, 2) que los Estados ribereños podrán regular las actividades relativas al PCS en las zonas sometidas a su soberanía o jurisdicción, respetando el principio de la inmunidad soberana de los buques de Estado que allí se descubran y 3) que los bienes culturales de que se trata serán conservados o se dispondrá de ellos teniendo particularmente en cuenta los derechos preferentes del Estado o país de origen cultural o del estado de origen histórico y arqueológico[8].

Ante la deficiente regulación existente en el marco normativo genérico del Derecho del Mar, los diversos regímenes previstos en ordenamientos internos de los Estados y los problemas y vacíos existentes, que hemos visto resumidamente en las líneas anteriores, pareció evidente la necesidad de búsqueda de una normativa específica en materia de protección del PCS que proporcionara una coherencia jurídica, estableciera unos principios claros e intentara cubrir en su regulación tanto los diferentes escenarios posibles como las normas y principios aplicables en todos y cada uno de los espacios marinos.

Sin un consenso entre los principales actores y Estados implicados, y con intereses contrapuestos todavía insuficientemente armonizados, la UNESCO promovió la aprobación de la Convención sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático aprobada en Paris el 2 de noviembre de 2001[9] y en vigor

[8] Juste Ruiz, J., «Buques de Estado hundidos... *cit.*», p. 440.

[9] Específicamente sobre la Convención, véase Bou Franch, V. «La Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural subacuático» en Vacas Fernández, F., Zapatero Miguel, P. (coord.); Fernández Liesa, Prieto de Pedro (dir.) *La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: especial referencia a España*, COLEX, 2009, pp. 191-228; Yturriaga Barberán, J. A., «Convención sobre la protección del patrimonio subacuático», en Zlata Drnas de Clement (Coord.) *Estudios de Derecho internacional en homenaje al profesor Ernesto J. Rey Caro*, Córdoba (Argentina), Lerner editores, 2002, pp. 456 – 460 y Aznar Gómez, «La Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LIV, nº 1, 2002, pp. 475 – 481.

desde el 2 de enero de 2009, tres meses después de la fecha del depósito del vigésimo instrumento de ratificación[10].

La Convención consta de un texto principal, treinta y seis artículos y un anexo compuesto de normas técnicas que vienen a recoger la Carta del ICOMOS relativa a la protección del PCS[11]. El artículo 1 proporciona una definición amplia y genérica del PCS articulado en torno a un criterio temporal, optando por un período de cien años en el que el objeto, rastro de la existencia humana, haya estado sumergido, total o parcialmente, de forma periódica o continua[12]. Indudablemente, la selección de un período de cien años es un criterio artificial que ha planteado diversas dudas y debates en la doctrina y que presenta ciertos problemas de determinación a cambio de garantizar

[10] Consultada la lista de Estados partes de la Convención en enero de 2016, son 52 los Estados parte en la fecha de la consulta.

[11] El *Consejo Internacional de Monumentos y Sitios Histórico-Artísticos* (ICOMOS) es la única organización internacional no gubernamental que tiene como cometido promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección, realce y apreciación de los monumentos, los conjuntos y los referidos sitios. Fue constituido en 1965 en Varsovia (Polonia). La base del Anexo se encuentra en la Carta Internacional sobre la Protección y la Gestión del Patrimonio Cultural Subacuático, ratificada por la 11ª Asamblea General del ICOMOS en Sofía en octubre de 1996 (*Carta de Sofía*). Las normas del Anexo comprenden entre otros: reglas sobre la manera en que se ha de preparar un proyecto; directrices sobre las competencias y calificaciones exigidas a las personas que realizan actividades; la documentación de actividades dirigidas al patrimonio cultural subacuático; y métodos de conservación y gestión de sitios.

[12] El artículo 1 dispone: «A los efectos de la presente Convención:

1. (a) Por "patrimonio cultural subacuático" se entiende todos los rastros de existencia humana que tengan un carácter cultural, histórico o arqueológico, que hayan estado bajo el agua, parcial o totalmente, de forma periódica o continua, por lo menos durante 100 años, tales como:

(i) los sitios, estructuras, edificios, objetos y restos humanos, junto con su contexto arqueológico y natural;

(ii) los buques, aeronaves, otros medios de transporte o cualquier parte de ellos, su cargamento u otro contenido, junto con su contexto arqueológico y natural; y

(iii) los objetos de carácter prehistórico.

2. (b) No se considerará patrimonio cultural subacuático a los cables y tuberías tendidos en el fondo del mar.

(c) No se considerará patrimonio cultural subacuático a las instalaciones distintas de los cables y tuberías colocadas en el fondo del mar y todavía en uso».

una mínima seguridad jurídica, frente a otras opciones y consideraciones más ambiguas y relativas como su importancia histórica o incluso estética[13].

Quizás uno de los aspectos más reseñables de la Convención sea la fijación de unos principios generales básicos[14] (fundamentalmente en su artículo 2) que deben inspirar toda actuación de los Estados en relación con el PCS[15] y que básicamente pivota en torno a la obligación de preservar el PCS con la preservación *in situ* como opción prioritaria y la no explotación comercial.

En general, la Convención arroja grandes luces y sombras derivadas de la necesidad de la búsqueda del máximo consenso posible, solo alcanzable a través de difíciles equilibrios y de una calculada ambigüedad en la redacción. Indudablemente la Convención supone un avance considerable respecto de la regulación manifiestamente insuficiente de la CNUDM y la carencia de una definición precisa para la determinación del PCS.

III. LA BAHÍA DE ALGECIRAS/GIBRALTAR Y SU SINGULARIDAD RESPECTO AL PCS

1.- LA BAHÍA, TESTIGO DE UNA LARGA HISTORIA

En la costa española, ciudades como Tarragona, Cartagena o Cádiz presentan, como consecuencia de su larga historia, frente a su litoral un rico y valioso patrimonio sumergido. Sin embargo, la Bahía de Algeciras/Gibraltar presenta junto a una historia, en cierto modo, común, una singularidad específica derivada de dos factores: por una parte, de su ubicación en el estrecho de Gibraltar, una de las principales vías de navegación internacional, y, por otra, de la presencia británica en la Roca desde 1704. Estos dos factores han contribuido a la presencia de un numeroso y diverso patrimonio

[13] Sobre esta materia Aznar Gómez, M. «La definición del patrimonio cultural subacuático en la Convención UNESCO de 2001», *PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, nº 67, agosto 2008, pp. 100-109.

[14] Sobre estos principios, Portela Vázquez, E., «La Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Subacuático. Principios Generales», *Cuadernos de Derecho Transnacional*, (octubre 2011), vol. 3, nº 2, pp. 317 – 327.

[15] Véase la página de la UNESCO, con información didáctica, útil y práctica sobre esta materia: <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/underwater-cultural-heritage/2001-convention/> (última vez consultada, el 26 de enero de 2016).

sumergido en la Bahía y sus aguas adyacentes, planteando además varias cuestiones jurídicas que trataremos de analizar en este trabajo.

Los restos arqueológicos sumergidos en la Bahía, sin duda el mejor fondeadero en el Estrecho de Gibraltar, se remontan a muchos siglos de una larga y compleja historia. Su ubicación estratégica ha condicionado la evolución histórica de las poblaciones que se han sentado en sus orillas y que han utilizado el mar como elemento básico de su desarrollo. Con presencia prehistórica especialmente en Punta Carnero, con utillaje lítico, los llanos de Torre Almirante, con utillaje musteriense y la Punta del Rodeo. Se han documentado en la Bahía la presencia de restos fenicios mediante la datación de ánforas en el siglo VII antes de Cristo[16]. La Bahía de Algeciras/ Gibraltar no solo era una etapa en las rutas fenicias, sino que se establecieron infraestructuras urbanas necesarias para los intercambios comerciales con la población indígena, con una gran actividad industrial y pesquera que implicaba un enorme dinamismo naval, por supuesto, susceptible de múltiples incidencias[17]. Sobre estas instalaciones fenicias se solapan desarrollos púnicos y romanos. En la desembocadura del Guadiaro se encuentra la ciudad romana de Barbesula, de cuyo puerto salían los productos agrícolas y pesqueros de la cuenca del Guadiaro con su máximo apogeo en los siglos I y II d.c.[18], existiendo a lo largo de la Bahía restos de las ciudades costeras Iulia Traducta,

[16] La colonia fenicia de Carteya es el primer asentamiento humano en la Bahía del que se tiene constancia arqueológica. La colmatación de la ensenada determino su traslado desde el Cerro del Prado (hoy bajo las instalaciones industriales de la Refinería) a un lugar más cercano a la costa. Véase Sáez Romero, A. M.; «Navegar entre columnas. Novedades y panorámica actual de la arqueología fenicio-púnica de la Bahía de Algeciras al río Martil» en *Arqueología en las Columnas de Hércules. Novedades y nuevas perspectivas de la investigación arqueológica en el Estrecho de Gibraltar*, Instituto de Estudios Ceutíes, Ceuta, 2013, pp. 113 – 170 y Gómez de Avellaneda Sabio, C., «La Paleobahía de Algeciras y sus posibles asentamientos fenicios», en *Almoraima, Revista de Estudios Campogibraltareños*, núm. 13, 1995, pp. 71 – 78.

[17] El arqueólogo González Gallero ha localizado información documentada del hundimiento de dos embarcaciones en el año 816 antes de Cristo. Véase Rocío Sánchez, «Cientos de barcos hundidos bajo el mar en el Campo de Gibraltar», *Andalucía Información*, de 7 de enero de 2016. En este artículo se cita el trabajo del citado arqueólogo González Gallero, que trabaja en una Tesis Doctoral sobre el patrimonio sumergido en la Bahía.

[18] Higuera, Aurora y Castellano, Milena, «Intervención arqueológica de urgencia. Construcción de un emisario submarino para el vertido de aguas residuales de la refinería Gibraltar en la Bahía de Algeciras», *Anuario Arqueológico de Andalucía 1999*, Junta de Andalucía, Consejería de Cultura, pp. 30 – 35.

Portus Albus y Caetaria. No obstante, la ciudad de referencia durante siglos en la Bahía ha sido Carteya[19], que al estar situada en una gran ensenada ofrecía una protección segura a la flota y desempeñó un papel clave en época fenicia, púnica y romana en un período de gran esplendor y dinamismo económico y social en la Bahía. Aunque a partir del siglo III d.c. se produce un cierto declive de la economía y el comercio, restos de ánforas recuperados en diversos lugares de los fondos marinos de la Bahía testimonian una importante actividad económica en época tardoromana y bizantina relacionada con la pesca y la industria de salazón de pescado[20].

La rica diversidad del patrimonio subacuático se enriquece con las presencia de naves vikingas hundidas en el año 859 frente a San Roque y la Línea. Como zona portuaria, clave en el control de la ruta marítima del Estrecho de Gibraltar, la Bahía conoció una actividad naval de primer orden de bizantinos, visigodos, musulmanes y reinos cristianos así como frecuentes batallas navales[21]. En época moderna, también numerosas batallas, asedios e incursiones piratas dejaron su rastro en los fondos de las aguas de Bahía[22].

De especial interés es el factor relacionado con la presencia británica en Gibraltar. Los asedios militares durante el siglo XVIII para intentar su recuperación, propiciaron el hundimiento de un importante número de naves de las flotas española, británica y francesa. Un destacado episodio es el

---

[19] Entre una larguísima bibliografía, Roldán Gómez, L. y Blánquez Pérez, J., «Carteia, setenta años de intervenciones arqueológicas» en *Carteia III*, Junta de Andalucía y Universidad Autónoma, Madrid, 2011, pp. 27 – 46.

[20] Torremocha, A. «Historia del Puerto. El comercio en los siglos III al V d.c.» en *Europa Sur*, 25 de enero de 2016. Bernal Casasola, D., *Liquamina: pesquerías y garum en las almadrabas romanas del Estrecho de Gibraltar*, ed. Los Pinos, Algeciras, 2011.

[21] De esta época, destacamos la Batalla de Algeciras o del Estrecho, enfrentamiento naval ocurrido el 25 de julio del año 1278 entre una flota de la Corona de Castilla, dirigida por el almirante Martínez de Fe, y otra de los benimerines en el contexto de las expediciones de estos últimos a la península ibérica. El encuentro, que tuvo lugar en las aguas del estrecho de Gibraltar, se saldó con una victoria musulmana y la práctica destrucción de la flota castellana. Véase González Jiménez, M., «Algeciras en la encrucijada de la Batalla del Estrecho (siglos XIII y XIV», *Boletín de la Real Academia Sevillana de Buenas Letras Minervae Beticae*, nº 40, 2012, pp. 453–464.

[22] González Gallero, R., «La arqueología subacuática en la bahía de Algeciras. Estado de la cuestión y avance de una carta arqueológica de la Bahía» en *Arqueología Subacuática española: Actas del I Congreso de Arqueología náutica y Subacuática Española*, vol. 2, Cartagena, pp. 173-178.

hundimiento de las plataformas artilladas diseñadas por el ingeniero francés D'Arçon durante el Gran Asedio (1779 – 1783) que pretendía concentrar una enorme potencia de fuego en las aguas de la Bahía y que finalmente terminaron hundiéndose en lo que constituyó un gran fracaso tecnológico y militar[23], encontrándose algunos de sus restos en el lecho de la Bahía[24].

Si la Batalla naval de Algeciras en 1801 causó el hundimiento de una gran cantidad de buques y cañoneras en aguas de la Bahía, otros episodios a lo largo de los siglos han convertido las aguas de la Bahía en un verdadero museo reflejo de las épocas y de la historia[25]. En fin, sin ánimo de exhaustividad y sin pretensiones históricas, en las aguas de la Bahía y su entorno descansan los restos de los naufragios del bergantín americano *El Frances* en 1803, cerca de Punta Carnero; el vapor *Queen Elizabeth* hundido en 1874, también cerca de Punta Carnero; los restos del buque italiano *Utopia* naufragado en 1891 causando la muerte de centenares de inmigrantes italianos que viajaban a Estados Unidos; el *Genovese*, vapor inglés hundido en 1894 cerca de Punta Mala, *el SS Roselyn* cerca del puerto de Gibraltar, un carguero hundido en 1916, etc., en fin, una larga lista incrementada tanto en la Primera y Segunda Guerra Mundial, como en la Guerra Civil española.

2.- DOS ESTADOS EN LA BAHÍA

La toma de Gibraltar por una armada algo-holandesa en 1704 en el contexto de la Guerra de Secesión a la Corona de España y su posterior cesión a perpetuidad a la Corona británica mediante el Tratado de Utrecht en julio de 1713 inicia una larga controversia que arrastra hasta la actualidad una variedad poliédrica de complejas situaciones que inciden en varias esferas de las relaciones internacionales de España y por supuesto en la propia política interior[26].

[23] Uxó Palasí, J., «Referencias en torno al bloqueo naval durante los asedios», *Almoraima Revista de Estudios Campogibraltareños*, núm. 34, 2007, pp. 333-346.

[24] En relación con los restos de una batería flotante cercana a la playa de Puente Mayorga, «VERDEMAR intensifica su defensa sobre el patrimonio subacuático comarcal», *Europa Sur*, de 14 de enero de 2016

[25] Entre otros, Ocaña Torres, M., «Noticias de naufragios y accidentes marítimos en las aguas del Estrecho de Gibraltar y costas de la Bahía de Algeciras», *Almoraima Revista de Estudios Campogribraltareños*, núm. 38, 2009, pp. 229 – 242.

[26] La bibliografía sobre las controversias de Gibraltar es muy amplia tanto en español como en inglés. Baste citar una obra colectiva editada por posiblemente los mejores conocedores

En lo relativo al objeto de este trabajo, el PCS presente en la Bahía de Algeciras/Gibraltar y su entorno, son especialmente relevantes, desde nuestro punto de vista, tres circunstancias. En primer lugar, la controversia relativa a la falta de delimitación de los espacios marinos en la Bahía. En segundo lugar, la diferente actitud de los dos Estados presentes en la Bahía, España y Reino Unido en relación con la Convención de la UNESCO de protección del patrimonio cultural subacuático y, finalmente, en tercer lugar, la ausencia de mecanismos institucionalizados de cooperación transfronteriza.

A) Unas aguas, dos jurisdicciones

La controversia sobre Gibraltar tiene una proyección específica sobre las aguas que rodean el peñón, en cuanto que el Tratado de Utrecht (como el resto de tratados de cesión territorial, salvo alguna rarísima excepción) se centró en delimitar, por supuesto con una terminología característica de la época, los términos de cesión terrestre, en una época de incipiente formación del derecho de mar, cuando se empiezan a perfilar las reglas relativas a los límites de jurisdicción y soberanía de los Estados ribereños[27]. En consecuencia, durante los primeros dos siglos y medio de controversia se van a suceder una larga secuencia de desencuentros, incidentes y negociaciones en relación con la delimitación de los espacios marinos en el interior de la Bahía[28], en general, sin especial incidencia respecto de la cara este[29]. La desproporcionada

de la materia en la doctrina española, Valle Gálvez, A. del y González García, I. (eds.*), Gibraltar, 300 años*, Servicio de Publicaciones de la UCA, Cádiz, 2004.

[27] Solo dos años antes de la conquista de Gibraltar, en 1702, el holandés Cornelis van Bynkershoek propone que los derechos del Estado ribereño sobre el mar no pueden extenderse más allá del límite en el que éste sea capaz de garantizar un control efectivo a través de su artillería (regla del alcance de la bala de cañón). Scovavazzi, T., *Elementos del Derecho Internacional del Mar*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 16.

[28] Pudimos tratar estos aspectos con mayor profundidad con más profundidad en nuestro trabajo Verdú Baeza, J., «la controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca», *Revista española de Derecho Internacional*, vol. 66, nº 1, 2014, pp. 81 – 123.

[29] El prof. Alejandro del Valle ha construido una teoría propia que entiende que, al no cederse ni la montaña completa ni la cara este del Peñón, las aguas de la cara este serían españolas, mientras que las de la cara oeste, serían británicas, Ver los trabajos de Valle Gálvez, A. del: «¿De verdad cedimos el Peñón? : opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Revista Española de Derecho Internacional*, Volumen 65, nº 2 de 2013, pp. 117-156, en concreto pp. 123-127; «Spanish Strategic Options for Gibraltar, 300 Years alter the Treaty of Utrecht», en Dadson, T.; Elliott, J. H. (Eds.) Britain, Spain

dimensión de las aguas portuarias británicas que abarcaban una parte de la costa española en el interior de la Bahía, en lo que hoy es La Línea de la Concepción, privándola de proyección sobre las aguas adyacentes (conocido como "puerto Canning", con condiciones de fondeo mucho más seguras que las existentes en Gibraltar), fue realmente el obstáculo mayor al acuerdo sobre la delimitación de las aguas. Ya en el siglo XX, el régimen franquista introdujo un giro completo en esta materia, rechazando no solo la situación de "costa seca" presente en La Línea sino que pasó a rechazar completamente la existencia de aguas bajo soberanía británica y jurisdicción de Gibraltar en torno a la totalidad del Peñón. Esta *teoría de la costa seca*, se convirtió en un *leitmotiv* de la política exterior franquista que, como es bien conocido, encontró en Gibraltar un punto focal de su actividad en política exterior.

Ya hemos tenido la ocasión de defender que esta tesis, carece, en nuestra opinión, tanto de una base jurídica clara como de un apoyo histórico[30], pero sin embargo, ha sido tradicionalmente acogida por gran parte de la doctrina y la práctica exterior española, que, a las pocos años del fallecimiento del dictador y en el contexto de la difícil transición política, incorporó esta doctrina en la Ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial[31] que reproduce las Declaraciones formuladas en la ratificación de los Convenios de Ginebra sobre el Mar Territorial y sobre la Plataforma Continental[32]. Como es obvio las línea de policía exterior franquista fueron en gran parte revisadas, fundamentalmente con el objetivo final de homologación de la joven democracia española y su eventual adhesión a las entonces Comunidades Europeas, pero este aspecto, que pudiera parecer marginal, en principio, sin una especial trascendencia, no fue nunca revisado y fue posteriormente

---

and the Treaty of Utrecht 1713-2013, Legenda, Oxford, 2014, Chapter 11, pp. 115-128, en concreto pp. 122-125; «España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 23/2013, de 20.06.2013 <http://www.realinstitutoelcano. org/>, y *Revista ARI* Número 110, Julio – Agosto de 2013, pp. 8-15.

[30] Verdú Baeza, J., «la controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca... *cit.*» y también en «Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar», en *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*, nº 1, 2015, pp. 97 – 132.

[31] *BOE* de 14 de febrero de 1997.

32 La adhesión a los Convenios de Ginebra se realizó el 25 de febrero de 1971, entrando en vigor el 27 de marzo de 1971. *BOE* de 24, 25 y 27 de diciembre de 1971.

confirmado en la ratificación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[33].

Lo cierto y sin pretender entrar nuevamente en la controversia[34], es que el Gobierno español ha seguido manteniendo la posición oficial de que Gibraltar carece de aguas jurisdiccionales (a pesar de que como indica el embajador Yturriaga Barberán, en el archivo a la Asesoría Jurídica Internacional existen varios informes en los que se deja constancia de la falta de argumento jurídico de la tesis negatoria de las aguas de Gibraltar[35]) y ello, no solo ha envenenado las relaciones con Gibraltar y con el Reino Unido, sino que ha sido fuente de un gran número de incidentes en los últimos años.

Como consecuencia de ello, todos los aspectos vinculados a los espacios marinos de la Bahía de Algeciras/Gibraltar van a presentar una complejidad específica como hemos ido viendo, con la pesca, seguridad marítima, navegación o protección del medio ambiente[36], ámbitos en los que la regla general es la falta de cooperación y donde han ido surgiendo incidentes continuamente en los últimos años.

B) Dos jurisdicciones, dos sensibilidades respecto de la Convención de la UNESCO y a sus principios

Lo cierto es que los dos Estados presentes en aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar disponen de un enfoque diferente en relación con la protección del PCS. Mientras que España, país con una enorme presión sobre sus pecios, presentes en casi todos los mares y océanos del planeta, es parte en la Convención de la UNESCO y la ha incorporado en su ordenamiento

---

[33] *BOE* nº 39 de 14 de febrero de 1997. Sobre esta declaración Izquierdo Sans, C., *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispánico-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, 1996, pp. 82-86 y Riquelme Cortado, R. *España ante la Convención sobre el Derecho del Mar. Las Declaraciones formuladas*, Universidad de Murcia, 1990, pp. 72-74.

[34] En sentido contrario a mi opinión, véase el trabajo del prof. Fernández Sánchez, "La Controversia sobre la titularidad jurídico-internacional de los espacios marítimos adyacentes a Gibraltar", *REDI*, 2015, vol. 67, pp. 13 – 47.

[35] Yturriaga Barberán, «Aguas de Gibraltar» en <http://opinionesdejay.blogspot.com.es/2010/10/aguas-de-gibraltar.html>, última vez consultado el 23 de mayo de 2015.

[36] En este sentido, nuestro trabajo, «La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar ¿una nueva controversia?», *REDI*, vol. 61, 2009, pp. 286 – 291.

jurídico desde el principio[37], el Reino Unido, por el contrario, se abstuvo en su día en la Conferencia General de la Unesco en relación con la adopción del texto[38] y no ha aceptado la entrada en vigor de este instrumento[39].

No es ajeno a esta circunstancia dos factores; uno, el hecho de que un gran número de empresas denominadas buscatesoros tengan su domicilio social o importantes intereses en Reino Unido, o bien, accionistas de nacionalidad británica, y segundo, y no menos importante, una diferente cultura jurídica basada en la institución *law of salvage and law of finds*, común en el ámbito del *common law* que ofrece una perspectiva ciertamente diferente en relación con el PCS.

Quizás, el hecho más claro en relación con la diferente perspectiva de los dos Estados presentes en la Bahía de Algeciras/Gibraltar fue el relativo a la empresa cazatesoros *Odyssey Marine Exploration* en su búsqueda del pecio *Sussex*, hundido en aguas cercanas a Gibraltar en 1694, al parecer cargado con un fabuloso tesoro destinado al Ducado de Saboya. En este caso, intervinieron los dos Estados ribereños. Por un lado España, como veremos algo más adelante, poniendo de manifiesto, ciertas dificultades en la coordinación de la gestión administrativa de las autorizaciones correspondientes[40] y por otro, el Reino Unido, que concluyó un acuerdo con la empresa americana.

El pacto es de fecha 27 de septiembre de 2002, esto es, casi un año posterior a la aprobación de la Convención de la Unesco, y aunque

37 Instrumento de ratificación de 25 de mayo de 2005, publicado en el *BOE* número 55 de 5 de marzo de 2009.

38 Vid. Texto en Actas de la Conferencia General de la UNESCO, 31ª reunión, París, 15 de octubre – 3 de noviembre de 2001, p. 53 (R. 31 C/24). Consultada *online* en <http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001246/124687s.pdf>, última vez consultada el 11 de julio de 2016.

39 Aunque existen voces en RU, bastante respetadas, tendentes a la ratificación de la Convención de la UNESCO. Véase el informe de la British Academy y Honor Frost Foundation, *2001 UNESCO Convention on the Protection of the Underwater Cultural Heritage. The case for UK ratification*, Londres, marzo, 2014.

40 Véase Aznar Gómez, M. J., «Algunos problemas jurídicos alrededor del H.M.S. Sussex» en Pérez Ballester, J. y Pascual Berlanga, G. (coord..); *Comercio, redistribución y fondeaderos. La navegación a vela en el Mediterráneo*. Universidad de Valencia, 2008. V Jornadas Internacionales de Arqueología Subacuática, pp. 537 – 550. Del mismo autor, Aznar Gómez, M., *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España... cit.*, p. 368 y ss.

confidencial, parcialmente público[41]. La información disponible nos muestra un acuerdo cercano a las instituciones *law of salvage and law of finds*, con una clara prevalencia de intereses mercantiles y económicos de ambas partes, en difícil encaje con la conservación y protección del patrimonio, documento en el que se detallan con esmerada precisión los diferentes porcentajes del reparto de los bienes y potenciales beneficios que puede obtenerse de los restos del *Sussex* y por lo que, en consecuencia, como señala la profesora Dromgoole, el acuerdo incumple el espíritu de la Convención y contraviene los estándares internacionalmente aceptados para actividades arqueológicas profesionales, avalados en las negociaciones relativas a la Convención de la UNESCO e incorporadas como reglas en su anexo en una fecha muy cercana al acuerdo[42].

Es bien conocido como el denominado «*caso Odyssey*» dio un giro completo cuando se supo que la empresa localizó cerca de Portugal los restos del pecio de la fragata *Nuestra Señora de las Mercedes*, buque hundido en 1805 como consecuencia de un combate naval con la flota británica, y que arrastró al fondo un tesoro de unas 500.000 monedas de platas (unas diecisiete toneladas), y desde su base en Gibraltar, la citada empresa se llevó con total secretismo el material recuperado a los Estados Unidos. Después de un apasionante proceso judicial en dicho país en diversas instancias, que constituirá uno de los precedentes judiciales más valiosos en relación con el PCS, y que superan con creces en enfoque de este trabajo, felizmente, las monedas han sido recuperadas por España[43]. No es el objetivo de este trabajo entrar en el apasionante escenario del caso "*Odyssey*", sino mostrar a través del acuerdo de la empresa *buscatesoros* con el Reino Unido como existe un enfoque muy diferente por parte de este Estado en relación con el PCS

[41] Puede encontrarse el Acuerdo en el anexo nº 25 de la última obra citada en la nota anterior, así como en la página web de *Odyssey*, <http://www.shipwreck.net/pam/>; consultada por última vez el 11 de julio de 2016.

42 Véase Dromgoole, S., "Murky Waters for Government Policy: the case of a seventeenth century British warship and ten tonnes of gold coins", *Marine Policy*, vol. 28, 2004, pp. 189 - 198. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308597X03001039>.

43 Juste Ruiz, J., «Buques de Estado hundidos y protección del Patrimonio Cultural Subacuático: el llamado "caso Odyssey"... c*it.*». También Goñi Etchervers y Fuentes Camacho, «Otro punto de vista sobre el caso Odyssey», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 28, 2014, 16 p.; Ruiz Manteca, R., "El llamado caso Odyssey: análisis y valoración", *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 16, 2012, pp. 166 – 181.

que, por supuesto, puede proyectarse en aguas del entorno de Gibraltar de forma muy diferente a los principios y criterios que, en teoría, deben regir la práctica española, basada fundamentalmente en el respeto de la Convención de la UNESCO.

C) Dos jurisdicciones, dos sensibilidades, dos legislaciones y ninguna cooperación

En relación con el PCS existente en aguas de la Bahía de Algeciras/ Gibraltar concurren, en consecuencia, dos marcos normativos aplicables en los diferentes espacios marinos en disputa, inspirados en principios ciertamente divergentes, no existiendo ningún cauce de cooperación transfronteriza que permita en este ámbito una cierta coordinación en lo relativo a la investigación, estudio, conservación o intervención arqueológica.

En lo relativo a España, en principio, y aplicando la teoría oficial en virtud de la cual Gibraltar no dispone de espacios marinos, salvo las aguas portuarias, el conjunto de la normativa estatal y autonómica se aplicaría, en teoría, sobre todas las aguas de la Bahía[44]. Por ello, al declarar la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía[45] como Zona de Servidumbre Arqueológica el espacio subacuático de la Bahía de Algeciras en virtud de los antecedentes históricos y presencia de vestigios que hemos comentado anteriormente, se incluye en la mencionada Zona la totalidad de las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar, tanto al interior de la Bahía, como una franja marítima en su fachada exterior de levante, en la cartografía incorporada en la Orden.

Las dificultades prácticas de la aplicación de la Orden son claras y parece, cuanto menos, poco probable que la Junta de Andalucía intervenga en relación con el PCS en aguas cercanas a Gibraltar, cuando *de facto*, el control de dichas

[44] Resolución de 17 de enero de 2008, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se incoa el procedimiento para la inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, como Bienes de Interés Cultural con la tipología de Zona Arqueológica, de los yacimientos sitos en las aguas continentales e interiores de Andalucía, mar territorial y plataforma continental ribereña al territorio andaluz. BOJA nº 48, de 10/03/2008.

[45] No obstante, los yacimientos arqueológicos identificados inscritos en el Catálogo General de Patrimonio Histórico como Bienes de Interés Cultural (BIC) como zonas arqueológicas reconocidas por la Junta de Andalucía son todos en zona en principio fuera de la controversia sobre las aguas. Orden de 20 de abril de 2009, por la que se resuelve declarar como Zonas de Servidumbre Arqueológica 42 espacios definidos en las aguas continentales e interiores de Andalucía, mar territorial y plataforma continental ribereña al territorio andaluz, *BOJA*, nº 101, de 28 de mayo de 2009.

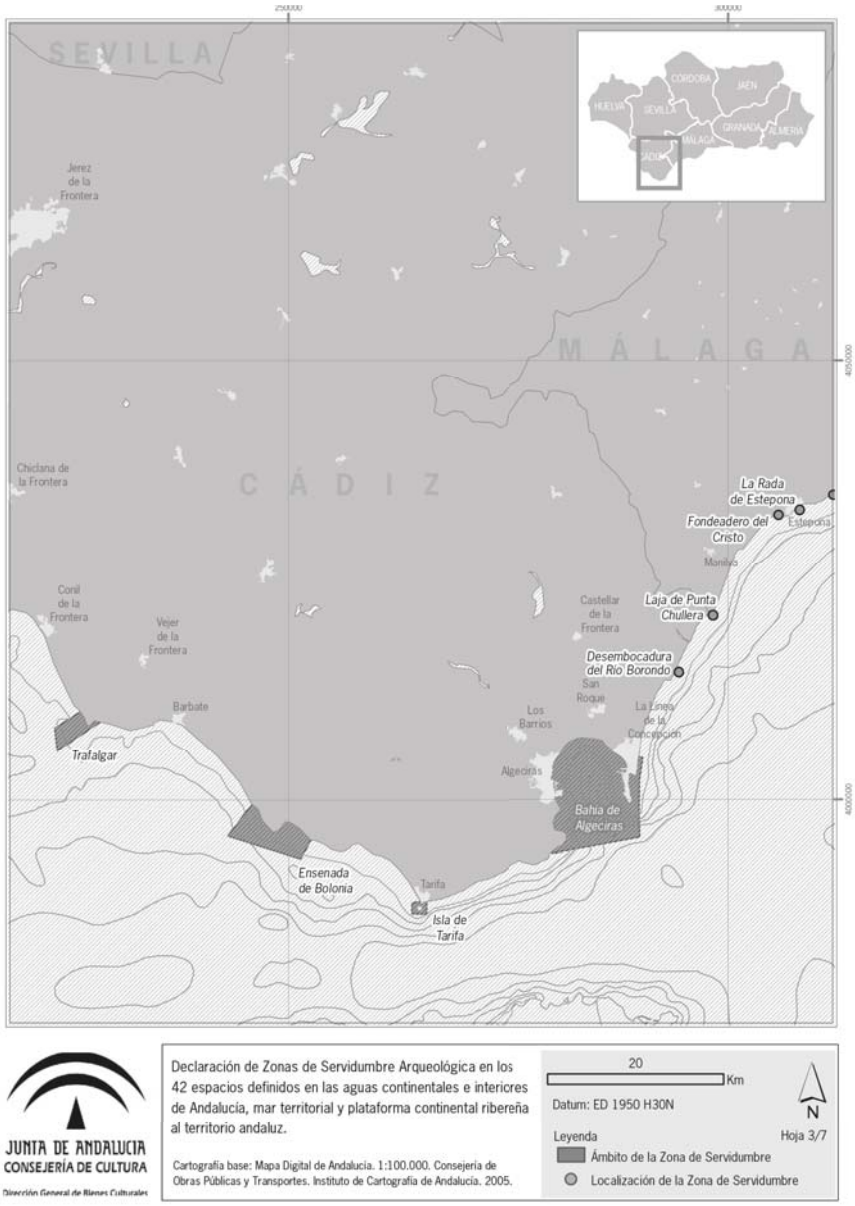


Figura 2. Página 69 de la Orden de 20 de abril de 2009, por la que se resuelve declarar como Zonas de Servidumbre Arqueológica 42 espacios definidos en las aguas continentales e interiores de Andalucía, mar territorial y plataforma continental ribereña al territorio andaluz, *BOJA*, nº 101, de 28 de mayo de 2009.

aguas lo realizan las autoridades gibraltareñas. Por otra parte, también se prevén dificultades de aplicación práctica de la normativa en ciertos espacios marinos más alejados de Gibraltar en cuanto que la disputa sobre las aguas ha venido generando multitud de roces, incidentes y conflictos entre las partes[46].

Nuevamente el precedente del «caso Odyssey» nos va mostrar las dificultades de aplicación práctica de la normativa en aguas en disputa. En el citado caso, la empresa americana presentó una solicitud de autorización para sus actividades al Gobierno central, no a la administración autonómica andaluza, que tras una tramitación, fue concedida en fecha 10 de abril de 2001 para las solas tareas de prospección subacuática previstas en el art. 41.2 de la Ley del Patrimonio de 1985[47]. Pues bien, la Junta de Andalucía, una vez conocida dicha autorización, considerándose competente, inició el procedimiento para requerir la anulación de la mencionada autorización, incluso planteando si fuere necesario el correspondiente conflicto de competencias ante el Tribunal Constitucional. El Gobierno en su contestación al requerimiento aceptaba que Andalucía era la administración competente por razón de la materia, pero que, sin embargo, en este caso concurrían «circunstancias excepcionales» derivadas del «carácter de aguas disputadas del Estrecho de Gibraltar que confieren una dimensión exterior […] que justifica la actuación de la Administración general del Estado, por lo que se considera de aplicación preferente la competencia exclusiva del Estado en materia de relaciones internacionales […] sin perjuicio de la necesaria colaboración y coordinación que debe presidir las relaciones entre ambas administraciones públicas»[48]. La Junta de Andalucía decidió no continuar al conflicto de competencias al ser reconocida su competencia para el otorgamiento de autorizaciones de prospecciones y excavaciones arqueológicas y afectar en el supuesto concreto, a aguas en disputa, y por lo tanto, a las relaciones internacionales de España.

---

[46] Vid. Acosta Sánchez, M. A., «Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar (2009 – 2014), ¿qué soluciones?» en *Cuadernos de Gibraltar/ Gibraltar Reports*, nº 1, 2015, pp. 171 – 208.

[47] Sobre esta cuestión véase, Aznar Gómez, M. J., «Algunos problemas jurídicos alrededor del H.M.S. Sussex... *cit.*» y *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España... cit.*, p. 416 y ss.

[48] Véase el texto del Acuerdo del Consejo de Ministros en la segunda publicación del profesor Aznar Gómez citada en la nota anterior, p 418.

Por lo tanto, como señala el profesor Aznar Gómez, en relación con las actividades en torno al PCS, respetando el principio de lealtad institucional, debe entenderse que cuando se vea afectado el ejercicio de competencias exclusivas del Estado (las relaciones internacionales) la cuestión puede necesitar, de modo singular y extraordinario, la actuación preponderante del Estado frente a la normalmente prevista de la Comunidad Autónoma, debiendo actuar ambas de modo coordinado[49].

Parece entonces evidente, con el antecedente mencionado, que no será fácil en determinadas zonas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar la aplicación de la normativa autonómica en materia de protección del PCS y que cuando se trate de aguas en disputa, será necesaria la intervención también de la administración central del Estado en coordinación con la administración autonómica andaluza en virtud del principio de lealtad institucional.

Lo que no parece muy fácil, es la articulación de mecanismos de coordinación con las autoridades de Gibraltar, que, en principio, en lo que consideran sus aguas (*British Gibraltar Territorial Waters*), van a ejercer su jurisdicción y aplicar su legislación en la materia relativa a PCS[50].

Es bien conocido como desde la llegada al poder del Gobierno del PP en noviembre de 2011, se puso fin al proceso de cooperación transfronteriza puesto en marcha en 2004 por el Gobierno español del Presidente Zapatero con el del Reino Unido y Gibraltar, en torno al denominado Foro tripartito de Diálogo[51], iniciando un contexto de relaciones extraordinariamente complicadas y que llegó a su punto culminante en la crisis de agosto de 2013, iniciada en relación con el establecimiento por parte de Gibraltar de ciertos arrecifes artificiales en las aguas en disputa y que motivó una reacción del Gobierno español con el anuncio de un paquete de medidas tendentes

[49] Aznar Gómez, M. J., *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España... cit.*, p. 420.

[50] No hay una normativa sectorial específica de protección del PCS en Gibraltar. No es aplicable en este territorio la *Protection of Wrecks Act* de 1973, en vigor solo respecto del Reino Unido, por lo que se aplicarán en principio, las normas *Gibraltar Merchant Shipping Act* de 1995 y *The Admiralty Gibraltar Jurisdiction (Order)* 1987. En las normas prevalece, como en las jurisdicciones de *Common Law*, los principios relativos al salvamento marítimo.

[51] Sobre ese mecanismo de cooperación transfronteriza, González Garrcía, I. y Valle Gálvez, A. del, *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, ed. Dykinson, Madrid, 2009.

a dificultar la normalidad en el flujo fronterizo y a refirmar la posición tradicional de reivindicación española sobre el territorio[52].

Desde entonces y hasta la fecha, una vez anunciado el fin formal del proceso de cooperación transfronteriza, la regla general ha sido hasta la fecha, tensión y la ausencia de mecanismos normalizados e institucionalizados de diálogo y de un marco de tratamiento de cuestiones transfronterizas, en la ausencia del Foro de Diálogo y la no puesta en marcha de unos anunciados mecanismos *ad hoc* propuestos para sustituir el marco existente[53]. El incremento de los incidentes en aguas en disputa ha sido verdaderamente espectacular en estos últimos años, por lo que a la falta de diálogo sobre cooperación transfronteriza, se une la presencia de un permanente estado de riesgo en una zona marítima con una gran actividad y un denso tránsito[54] que carece como hemos venido diciendo de cauces institucionalizados de tratamiento de la compleja problemática transfronteriza.

IV. REFLEXIONES FINALES

Las controversias en torno a Gibraltar han ocupado una relativa posición central en la política exterior española en los últimos años caracterizada por un cierto tono de desencuentro tanto con el Reino Unido como con el Gobierno de Gibraltar. Lo cierto es que dichas controversias han venido definidas por una cierta discontinuidad, carencia de unas líneas centrales de política de Estado y un cierto protagonismo de reafirmación de las posiciones tradicionales de reivindicación del territorio.

Desde el desmantelamiento en 2011 del Foro tripartito de Diálogo que, a pesar de las dificultades, había contribuido a mejorar el marco general de entendimiento y dado respuestas a ciertos problemas de cooperación

[52] Véase Valle Gálvez, A. del, «The Gibraltar crisis and the measures, options and strategies open to Spain», *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*, nº 1, 2015, pp. 135 – 147 y «Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis 2013 – 2014», *Revista Catalana de Dret Public*, nº 48, 2014, pp. 24 – 52.

[53] Véase también del mismo autor: Valle Gálvez, A. del, «Gibraltar, controles en la Verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia», ARI 62/2014 – 19/12/2014, *Real Instituto Elcano*.

[54] En julio de 2016, el accidente de un submarino de propulsión nuclear con nombre *Ambush* en aguas adyacentes en Gibraltar generó un nuevo episodio de tensión. Véase «Un submarino nuclear británico choca con un buque en la costa de Gibraltar», *El País*, 21 de julio de 2016.

transfronteriza, la pauta general ha sido la multiplicación de incidentes que han exacerbado la tensión y, consecuentemente, el enroque de las partes en sus posiciones de partida. Si existiera una teórica solución a las controversias de Gibraltar, esta está ahora más alejada que nunca y el escenario de salida del Reino Unido de la Unión Europea, como consecuencia del resultado del referéndum de 23 de junio de 2016, arroja, además, nuevas incertidumbres sobre el marco jurídico de relación de Gibraltar no solo con la UE, sino también especialmente con España[55].

Por todo ello, existen en nuestra opinión ciertos ámbitos que pudieran estar alejados de los grandes problemas centrales que pivotan en torno a la soberanía, que pueden ofrecer excelentes oportunidades de cooperación incluso en tiempos de dificultades políticas. Ya hemos defendido en varias ocasiones la magnífica oportunidad que ofrece la necesidad de protección medioambiental de las aguas de Bahía de Algeciras/Gibraltar para ensayar nuevas fórmulas imaginativas de cooperación que pueden, además de garantizar la protección de una zona especialmente rica en términos de biodiversidad y llena de amenazas, contribuir a mejorar el tono de entendimiento y la confianza mutua de las partes, incluso en tiempos de crispación y dificultades de diálogo[56].

En estas páginas queremos añadir que la protección del PCS pudiera ser también un ámbito especialmente favorable para la cooperación por varios factores. En primer lugar, por ser una materia muy alejada a los problemas sensibles de soberanía territorial; en segundo lugar, por la existencia de un rico patrimonio que en gran parte es común para todas las partes de la controversia, por lo que se integra en el acervo cultural de todas las

[55] En nada ayuda, en nuestra opinión la precipitada propuesta de cosoberanía lanzada por el Ministro García-Margallo después del referéndum británico sobre el *Brexit* como propuesta para pretender garantizar la continuidad de Gibraltar en la UE, ya que como el antecedente propuesto por Aznar/Blair en 2002 es una propuesta fuertemente rechazada en Gibraltar. Véase la Nota de Prensa 161 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, «Reunión Interministerial sobre Gibraltar» en <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160712_NOTA161.aspx>.

[56] En este sentido, por ejemplo, nuestro trabajo Verdú Baeza, J., «Gibraltar, el Foro tripartito y las problemáticas ambientales en la Bahía de Algeciras», en González García, I. y Valle Gálvez, A., *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, ed. Dykinson, Madrid, 2009, pp. 273 – 291.

poblaciones que habitan en el arco de la Bahía[57], por lo que podría existir, en principio, un interés común en su preservación, estudio y documentación. Por otro lado, la presencia documentada de buques hundidos en la zona tanto de bandera española, como de bandera británica, equilibra los intereses en juego y, pudiera proporcionar, al menos en teoría, mayores oportunidades de cooperación.

Las amenazas son múltiples en un entorno de una rápida transformación por las continuas obras de relleno a ambos lados de la Bahía, las numerosas actividades industriales, el gran número de actividades marítimas y el riesgo de buceadores furtivos aprovechando el cobijo de los puertos deportivos de la zona.

Por lo tanto, y respetando las grandes líneas de actuación de los Estados en presencia y sus competencias soberanas (por ejemplo, sin perjuicio sobre las competencias de cada uno en relación los permisos relativos a actividades subacuáticas y arqueológicas) y, por supuesto, dejando expresamente al margen la controversia en torno a la titularidad de las aguas en disputa y preservando la posición de las partes, aclarando que de la acordado no puede derivarse ninguna interpretación que modifique las mencionadas posiciones, se podría llegar a un entendimiento en relación con el PCS con un perfil y una ambición en principio muy baja, por ejemplo, en relación con la necesaria elaboración de una carta arqueológica de la Bahía de Algeciras/Gibraltar y su entorno[58] y la aplicación de ciertos principios comunes mínimos de protección, preservación e investigación del PCS existente en la Bahía de

[57] En julio de 2016, la UNESCO decidió incluir el complejo de las cuevas de Gorham, en Gibraltar, en su listado de Patrimonio Mundial.

[58] En la actualidad, de forma unilateral, la Junta de Andalucía está desarrollando un Proyecto de Prospección Arqueológica subacuática en el estrecho de Gibraltar. Con el objeto de desarrollar líneas de investigación mediante el empleo de técnicas geofísicas encaminadas a la localización y protección del patrimonio arqueológico subacuático, el proyecto, enmarcado dentro del convenio suscrito entre el Centro de Arqueología Subacuática del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico y el Instituto Español de Oceanografía (IEO), tiene por finalidad el procesado de datos geofísicos obtenidos durante las campañas oceanográficas efectuadas por el IEO en el litoral andaluz, con el fin de identificar y evaluar el patrimonio arqueológico sumergido localizado en el ámbito espacial anteriormente mencionado. De esta forma, desde el Centro de Arqueología Subacuática se podrán proponer las actuaciones necesarias encaminadas a su protección, conservación, investigación y difusión.

Algeciras/Gibraltar y su entorno[59]. El documento o *modus vivendi* en el que se acuerde estas actuaciones puede ser una simple declaración informal de las administraciones locales con competencia en este ámbito, aunque parece obvio que necesita una autorización previa, aunque de forma tácita (o, al menos, la constatación de la ausencia de una oposición) por parte de las administraciones centrales.

Este primer paso podría venir luego acompañado de futuros desarrollos (actuación de conservación, divulgación científica, actividades culturales, aprovechamientos turísticos, etc.) que vayan generando una dinámica de cooperación cada vez más positiva contribuyendo a crear una atmósfera de confianza más sólida, que es extraordinariamente necesaria en relación con los muchos problemas y controversias existentes en la zona en tiempos de incertidumbre.

[59] Téngase en cuenta que aunque el Reino Unido no es parte del Convenio de la UNESCO, ha manifestado sentirse vinculado por los principios que inspiraban la Convención y, particularmente, las reglas contenidas en su Anexo. Explicación del voto británico ante la IV Comisión (Cultura) de la 31ª Sesión de la Conferencia General de la UNESCO, 21 de octubre de 2001, citado por el profesor Aznar Gómez en *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático con especial referencia al caso de España... cit.*, p. 378.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.08

LOS ACTORES QUE INTERVIENEN EN LA ESTRATEGIA DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

Luis Romero Bartumeus[1]

I.- INTRODUCCIÓN – II. ESPAÑA – III.-MARRUECOS/ARGELIA – IV. GIBRALTAR (REINO UNIDO) – VI. LA ALIANZA ATLÁNTICA (OTAN) – VII. CONCLUSIONES.

Soy de los que creen que Gibraltar volverá a saber
de España cuando esta, nuestra patria,
merezca ser portera del Mediterráneo y pueda
serlo con garantías para el mundo civilizado.
(…) De poco o nada nos serviría tener
la puerta sin fuerza para guardarla.

Miguel de Unamuno.
«Lo de Gibraltar». En *Letras*, 1916[2]

I. INTRODUCCIÓN

La realidad del estrecho de Gibraltar como una de las zonas con mayor tráfico marítimo del mundo[3], que lleva consigo la existencia de tres dispositivos de separación de tráfico (DST) en su zona de influencia (al este, al oeste y

[1] Periodista. Licenciado en Ciencias de la Información. Master en Paz, Seguridad y Defensa. Profesor colaborador honorario de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de I+D «España, seguridad y fronteras exteriores europeas en el área del Estrecho», DER2015-68174-R, Investigadores Principales A del Valle Gálvez e I. González García. Proyecto financiado por el Ministerio de Economia y Competitividad y Fondos FEDER de la UE.

[2] Agradezco a Charles Gómez que me facilitara este artículo, extraído de la Biblioteca de la Universidad de Salamanca.

[3] Considerado el segundo estrecho con más tráfico del mundo, en 2014 los dos centros de control existentes en su angostura (Tarifa Tráfico y Tánger Tráfico) registraron el paso de 108.354 buques, sin contar pesqueros ni embarcaciones de recreo. En 2015, la cifra total fue de 111.087 buques. Tarifa Tráfico identificó a 68.709 buques y Tánger Tráfico a 42.378. Ver, *Informe Anual 2015. Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima.* [En línea] <http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1467291964Salvamento+Mar%C3%ADtimo+Informe+Anual+2015+Web.pdf>. Visto el 13/08/2016.

en el centro); su consideración como frontera sur exterior de la Unión Europea; la presencia en su geografía de infraestructuras críticas que requieren una especial atención; la trascendencia de las comunicaciones marítimas a través del mismo para las ciudades de Ceuta y Melilla e Isla de Alborán y la vigilancia respecto a la amenaza terrorista global por ser zona de tránsito ineludible para el paso entre los continentes europeo y africano, además de enlace entre el Atlántico y el Índico, conforman para el Plan MARES[4], para el Gobierno español por lo tanto, el entorno determinante que obliga a mantener una atención especial en esta zona de nuestra geografía.

La mirada sobre nuestro sur, sin embargo, no resulta tan evidente como podríamos presuponer y ha variado con el paso del tiempo. Sin necesidad de retroceder siglos sino solo unas cuantas décadas, España se ha movido en sus planteamientos desde considerar como base de nuestro planeamiento el eje estratégico Baleares-Estrecho-Canarias, hasta olvidarnos que teníamos un sur por el que preocuparnos, que es lo mismo que olvidarnos de la geografía y el lugar en que el destino decidió colocarnos. Como Robert Kaplan afirma: «[…] el presente, a pesar de lo permanente y abrumador que pueda parecer, es fugaz. Lo único perdurable es la ubicación de los pueblos en el mapa. Así pues, en épocas de agitación, aumenta la importancia de los mapas»[5].

El Real Instituto Elcano (RIE) viene poniendo de relieve con insistencia esa necesidad de mirar al sur con algo más de atención. En varios de sus documentos se pronuncia abiertamente por un giro en la estrategia de seguridad de España. Su punto de vista puede discutirse pero no criticarlo por ambiguo, dado que afirma tajante: «En los últimos años –escribió Félix Arteaga– la actuación estratégica española se fijó en problemas de seguridad lejos de sus fronteras, mientras los riesgos se acumulaban en el Sur»[6].

---

[4] Plan MARES: Plan Integral de Seguridad Marítima del Estrecho de Gibraltar. Ver: Luis Romero, *El Plan MARES o como coordinar la seguridad en el Estrecho.* 18/03/2015. [En línea] <http://papeldeperiodico.com/2015/03/el-plan-mares-o-como-coordinar-la-seguridad-en-el-estrecho/>. Visto: 12/08/2016.

[5] Robert D. Kaplan: *La venganza de la geografía.* Cómo los mapas condicionan el destino de las naciones. RBA, Barcelona 2013. (Pág. 21).

[6] Félix Arteaga: *España mirando al Sur: Del Mediterráneo al Sahel.* Informe Elcano, nº 18. Noviembre, 2014. [En línea] <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/publicacion?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/publicaciones/informe-elcano-18-espana-mirando-al-sur-mediterraneo-sahel>. Visto el 13/08/2016.

El informe de 2014 «España mirando al Sur» se redacta a instancias del Ministerio de Defensa, pero su enfoque va mucho más allá de consideraciones puramente militares. Dos son los escenarios de mayor riesgo que describe el documento coordinado por Félix Arteaga: el primero afecta a la estabilidad de Marruecos y Argelia y, el segundo, a la difícil sostenibilidad de Ceuta y Melilla. Como tercer elemento, describe lo negativo que resultaría perder las oportunidades económicas emergentes en la zona y en toda África en su conjunto.

En sus conclusiones advierte que, para evitar percepciones que «magnifiquen los riesgos y subestimen las oportunidades, la Mirada al Sur debe apoyarse en el mejor conocimiento y análisis posible» y para ser coherente con la Estrategia de Seguridad Nacional resulta imprescindible elaborar una Estrategia de Intervención Integrada. El giro al sur, defiende el RIE, se debe producir «para quedarse en él. La aproximación al Sur debe tener vocación de permanenci», añade.

Un año antes de que este documento viera la luz, otro, también del RIE y con la firma del mismo analista, había sido difundido bajo la premisa de que los desafíos internacionales obligan a España a concentrar su atención estratégica en el sur[7]. La Defensa que viene –decía el documento– debe hacer pivotar a España hacia el sur. Arteaga defiende que España debe asumir más iniciativas y una mayor responsabilidad en esta región, junto a sus aliados europeos.

Cuando cayó el muro de Berlín, pareció que con él la geografía había desaparecido como referencia y argumento de relevancia estratégica. El paso de los años, la aparición de nuevas amenazas y algunos reposicionamientos estratégicos, como el de Rusia fundamentalmente, nos han devuelto a la dura realidad y han colocado de nuevo a la geografía donde debía.

Por eso es coherente con esa relevancia la atención que no debemos dejar de mantener en nuestro sur, que lo es también de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica y que se extiende mucho más allá del estrecho de Gibraltar como accidente geográfico. Nuestro sur, el de España, el de la UE y el de la

7 Félix Arteaga: *La Defensa que viene. Criterios para la reestructuración de la Defensa en España.* Elcano Policy Paper, Octubre de 2013. [En línea] <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/9a77b280416456539ce0dd58f644a475/Elcano-Policy-Paper-la-defensa-que-viene.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9a77b280416456539ce0dd58f644a475>. Visto el 13/08/2016

OTAN, no es solamente el norte de África inmediato del que nos separa el Estrecho, sino que incluye el Sahel y el golfo de Guinea como zonas vitales para nuestra seguridad, desde las que pueden llegarnos ráfagas de inestabilidad o auténticos tornados si se generaliza una fallida gobernanza en los Estados surgidos de la descolonización de los años sesenta del siglo pasado.

El estrecho de Gibraltar en sí mismo, considerado como accidente geográfico limitado, o como zona de relevancia estratégica mucho más amplia, se constituye como un elemento de contacto entre mundos distintos pero nada distantes que se influyen mutuamente y que aún se relacionarán mucho más en el futuro, dado que las distancias no son ya un problema y la información y el conocimiento viajan a la velocidad de la luz. África posee la mayor expectativa mundial de crecimiento en población, pero a la vez es titular del peor índice de exclusión social, estando la mitad de su población por debajo del índice de pobreza.

El acceso fácil y barato a la información es la mayor de las revoluciones a la que nos enfrentamos y en África eso significa que sus pobladores están a un clic de la rica, pese a la crisis, Europa. En palabras de Jesús Díez Alcalde: «¿qué vamos a hacer cuando no pueda su población sobrevivir en su continente, pese a contar con los mayores fondos de productos energéticos, la mayor extensión de territorio productor de alimentos y las mayores reservas de agua potable del planeta?"»[8].

La mayor concentración de Estados fallidos se encuentra también en África, lo que supone una amplia extensión de fronteras sin control. El Magreb, que no hace mucho era considerado por occidente una eficaz barrera que frenaba el avance de la inestabilidad o simplemente de la pobreza endémica hacia el norte, comenzó hace unos años un proceso de rápido debilitamiento que se inició en el este y camina en dirección oeste proyectando inseguridad.

Si el territorio del Magreb se deteriora políticamente, no avanza en gobernanza ni en progreso económico y social, hasta extremos que hagan imposible su contribución al incremento del desarrollo del continente y de su seguridad, el Estrecho pasará a convertirse en la última barrera, muy difícil de manejar a tenor de lo visto en el Mediterráneo central en los últimos años. La apuesta por la estabilidad del norte de África y por la recuperación de

[8] Jesús Díez Alcalde: *La amenaza yihadista en África. Respuesta internacional y el compromiso de España.* Algeciras, 01/06/2015. Conferencia pronunciada en la Residencia Militar «Fuerte Santiago». (No publicada).

cierto progreso en la región sahelo-magrebí son acciones que se convierten en estratégicas y vitales para la seguridad aliada, europea y española.

La mirada al sur, de todas formas, debe comenzar por reconocer que tenemos un sur y que el Estrecho es la más cercana referencia. Sobre todo por la evidencia que supone que potencias ajenas por geografía al mismo se hayan empeñado en estar presentes en él y no anuncien ninguna voluntad de retirarse. Esto nos debería llevar al convencimiento definitivo de que esa angostura y lo que se extiende al otro lado de la misma, tanto hacia el sur como hacia el este, requiere toda nuestra atención y dedicación.

Estados Unidos en Rota y Morón y el Reino Unido en Gibraltar mantienen una presencia estratégica en el Estrecho que, además de justificarla en el tiempo con distintos argumentos (todo cambia menos la geografía), les ofrece la posibilidad de influir en el mantenimiento seguro y abierto, según lo determinen sus propios intereses, de uno de los *Choke point* más relevantes del planeta y que, no lo olvidemos, se encuentra justo en nuestro sur más cercano.

Por otro lado, los países ribereños de la franja sur mediterránea constituyen igualmente un grupo de actores que con el paso del tiempo han adquirido o están adquiriendo una relevancia estratégica propia que no hay que despreciar. El Magreb, en sí mismo, atesora junto a importantes recursos naturales una buena lista de conflictos latentes que complican y trascienden a su propia geografía y hacen de esa franja de territorio una zona siempre dispuesta a complicar el normal desarrollo de las relaciones internacionales más allá de sus propias fronteras.

España, por supuesto, pero también Gran Bretaña con Gibraltar, Estados Unidos, la Alianza Atlántica y los países del Magreb situados en la costa sur el Estrecho, conforman la lista de actores sustanciales en esta zona del planeta que, no hay que olvidarlo, dibujan nuestra zona sur de contacto permanente con África. Pero además de estos, el regreso de Rusia al Mediterráneo oriental, utilizando el Estrecho para acceder al mismo y por lo tanto convertida en nueva defensora de un paso libre y seguro, amplían el número de actores relevantes con presencia o intereses en el estrecho de Gibraltar.

En este trabajo repasamos la relevancia y los factores que afectan a los actores en presencia en esta zona geográfica, así como los conflictos subyacentes. Los intereses y amenazas que comparten y los que les separan tam-

bién serán analizados, así como las características peculiares de cada actor en concreto. Pero, sobre todo, nos ocuparemos de la manera en que de forma compartida deberían asumir la responsabilidad que les es común en el estrecho de Gibraltar.

II. ESPAÑA

1. EL SISTEMA DE SEGURIDAD NACIONAL

Durante la X Legislatura de las Cortes Generales (2011-2015) el esfuerzo realizado para poner en marcha el denominado Sistema de Seguridad Nacional ha sido considerable. Pocas veces en un periodo de cuatro años se ha hecho tanto para sistematizar, teorizar y consensuar en materia de Seguridad en España. No sólo se revisó la Estrategia Española de Seguridad, aprobada al final de la IX Legislatura, y como consecuencia se elaboró y aprobó la nueva Estrategia de Seguridad Nacional[9] (ESN) (2013), sino que se creó el Departamento de Seguridad Nacional en Presidencia del Gobierno[10] (DSN) (2012) y el Consejo de Seguridad Nacional[11] (CSN) (2013), inexistentes hasta entonces, y se elaboró y aprobó, por primera vez también, la Ley de Seguridad Nacional[12] (2015), con un amplio acuerdo parlamentario.

Igualmente, comenzaron a presentarse y debatirse en el Congreso de los Diputados los Informes Anuales de Seguridad Nacional[13] que vienen a com-

[9] El Consejo de Ministros del 31 de mayo de 2013 aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN). Ver texto íntegro [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-nacional>. Visto el 18/08/2016.

[10] *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de julio de 2012: Real Decreto 1119/2012, de 20 de julio, de modificación del RD 83/2012, de 13 de enero, por el que se estructura la Presidencia del Gobierno.

[11] *Boletín Oficial del Estado,* de 1 de junio de 2013: Real Decreto 385/2013, de 31 de mayo, de modificación del RD 1886/2011, de 30 de diciembre, por el que se establecen las Comisiones Delegadas del Gobierno.

[12] *Boletín Oficial del Estado,* de 29 de septiembre de 2015: Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional.

[13] El Informe Anual de Seguridad Nacional (IASN) es aprobado por el Consejo de Seguridad Nacional y presentado a las Cortes para su debate. Hasta el momento se han elaborado cuatro, los correspondientes a los ejercicios de 2013, 2014, 2015 y 2016. El de 2015, aprobado en la sesión del CSN de 27 de mayo de 2016, no pudo ser sometido a la consideración del

pendiar todo lo que de relevante se ha producido en este ámbito en un año natural. Por último, pero no menos importante, en la prematuramente disuelta XI Legislatura, se constituyó por primera vez la igualmente novedosa Comisión Mixta (Congreso-Senado) de Seguridad Nacional[14] prevista en la Ley de 2015.

De todo este proceso, si tuviéramos que destacar uno solo de los avances conseguidos, sin lugar a dudas nos quedaríamos con la definitiva introducción en el léxico legislativo, gubernamental y parlamentario del concepto de Seguridad Nacional como aglutinador de todos los esfuerzos y capacidades de la sociedad en pos del libre ejercicio de los derechos y del bienestar de sus ciudadanos.

También durante la X Legislatura, y como derivación de la ESN, vieron la luz documentos no menos relevantes como la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional[15] (ESMN), la Estrategia de Ciberseguridad Nacional (ECSN)[16] y la Estrategia de Seguridad Energética Nacional (ESEN)[17].

Como producto derivado de la ESMN, en las primeras semanas de 2015 el Consejo de Seguridad Nacional dio su visto bueno al Plan Integral de Segu-

parlamento al haberse disuelto las Cortes. El último hasta el momento, 2016, fue presentado y debatido en la Comisión Mixta de Seguridad Nacional, el 14 de febrero de 2017. Ver texto íntegro [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016>. Visto el 22/03/2017.

[14] El 17 de febrero de 2016, las Mesas del Congreso y del Senado, en sesión conjunta, aprobaron la composición de la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional, según lo previsto en el artículo 13.2 de la Ley de Seguridad Nacional. El 24 de febrero celebró la sesión constitutiva, única que pudo convocarse antes de que las Cortes de la XI Legislatura fueran disueltas. En la XII Legislatura se volvió a constituir. Ver: Luis Romero: *El Parlamento estrena una Comisión de Seguridad Nacional*. 26 de febrero de 2016. [En línea] <http://papeldeperiodico.com/2016/02/parlamento-estrena-una-comision-seguridad-nacional/>. Visto el 18/08/2016.

[15] La Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN) fue aprobada por el CSN en diciembre de 2013. Ver texto íntegro [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-mar%C3%ADtima-nacional>. Visto el 18/08/2016.

[16] La Estrategia de Ciberseguridad Nacional (ECSN) fue aprobada por el CSN en diciembre de 2013. Ver texto íntegro [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-ciberseguridad-nacional>. Visto el 18/08/2016.

[17] La Estrategia de Seguridad Energética Nacional (ESEN) fue aprobada por el CSN el 20 de julio de 2015. Ver texto íntegro [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/estrategias/estrategia-seguridad-energ%C3%A9tica-nacional>. Visto el 18/08/2016.

ridad Marítima en el estrecho de Gibraltar, conocido como Plan MARES. Se trata del único documento elaborado y aprobado que ha analizado y puesto en común los riesgos y amenazas, así como la forma de enfrentarse a ellos, de una parte concreta de nuestra geografía, en este caso el estrecho de Gibraltar.

El Plan MARES trata de aportar, por primera vez, una herramienta que facilite una respuesta coordinada de seguridad en los espacios marítimos que conforman el estrecho de Gibraltar, considerados en sí mismos como los de mayor riesgo que circundan nuestra geografía y que podrían ser escenario de una crisis. El documento trata de trasladar a la zona del Estrecho la visión y las previsiones de la ESMN. La relevancia del Estrecho dentro de nuestro planeamiento de Seguridad ha quedado así puesta de manifiesto sin lugar a dudas.

La relevancia económica que tiene para España un Estrecho accesible y libre de amenazas es incalculable. Nuestro país es eminentemente marítimo y nuestro progreso depende de ello. Casi 8.000 kilómetros de costa, incluida la de nuestros dos archipiélagos, así lo ponen de relieve, además del millón de kilómetros cuadrados de aguas, incluidas las que cubren nuestra zona económica exclusiva y la plataforma continental. Los principales puertos españoles tienen en el Mediterráneo sus muelles y nuestro comercio depende fundamentalmente del tráfico marítimo, dado que nos llegan por mar el 90 por ciento de nuestras importaciones y exportamos a través de los puertos el 60 por ciento de lo que vendemos.

La relevancia del tráfico este-oeste y viceversa, además de alcanzar de lleno al suministro de productos petrolíferos que a través del canal de Suez atraviesan la angostura del Estrecho frente a Tarifa, significa también una de las rutas de mayor tránsito de productos manufacturados entre el continente asiático, vía Océano Pacífico-Índico-Mediterráneo-Atlántico, y el resto del mundo.

Por otro lado, España es el único país europeo que cuenta con frontera marítima y terrestre a la vez con el continente africano, lo que conlleva tenerla con el mundo árabe-musulmán. El enlace marítimo cercano que supone que entre Algeciras y Ceuta no se tarde más de 40 minutos en cruzar la lengua de mar que separa ambas ciudades y un tiempo similar entre Tarifa y Tánger, conforman casi un puente marítimo que el año 2015 lo utilizaron más de 5,6 millones de personas y 1,18 millones de turismos, además de más de 300.000

camiones[18]. El tráfico norte-sur, por lo tanto, completa el cuadro de nuestra íntima relación y dependencia del Estrecho, que conlleva una evidente responsabilidad y retos en materia de seguridad.

No es extraño, pues, que esta zona haya sido la única de todo nuestro país que haya merecido un plan de seguridad especialmente pensado para un espacio geográfico concreto. Tampoco hay en proyecto ninguno más de estas características.

2. LAS INFRAESTRUCTURAS CRÍTICAS

A las referencias puramente geográficas que se acumulan en la zona del Estrecho, ya de por sí relevantes, se unen las infraestructuras críticas o estratégicas, fruto de la mano del hombre, que se agrupan en él. Como resultado de esa conjunción se produce un valor añadido que incrementa la necesidad de salvaguardar la seguridad en la zona.

Valga recordar que por la zona más angosta del Estrecho y por la bocana oriental del mismo pasan dos gasoductos que no solamente unen los campos de gas del desierto argelino con España, sino que pueden unir esas reservas con toda Europa a través de España, con destino a Portugal y Francia. Desde los yacimientos en Argelia hasta España, por la parte más angosta, las tuberías recorren 1.430 kilómetros (atravesando Marruecos), de los que 45 kilómetros se encuentran en el lecho del Estrecho, a una profundidad máxima de 380 metros. Transporta, desde que en 1996 entrara en funcionamiento, 10.000 millones de metros cúbicos de gas al año. El otro gasoducto, que llega a las costas de Almería directamente desde las costas argelinas, tiene una longitud de 210 kilómetros, pero atraviesa el Mar de Alborán a más de 2.000 metros de profundidad. Su capacidad es de 8.000 millones de metros cúbicos al año y entró en funcionamiento en 2011.

Además, la interconexión eléctrica entre Europa y África también pasa por el Estrecho. Es la única interconexión eléctrica del planeta que enlaza dos continentes. Por cierto, interconexión que en menos de diez años tuvo que ampliarse en un cien por cien de su capacidad al comprobarse que la primera conexión era totalmente insuficiente. La primera línea de 700 megavatios (MW), que entró en funcionamiento en 1997, se complementó con una se-

[18] Ver estadísticas de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, que engloba a los puertos de Algeciras y Tarifa, tanto por años como por meses, [En línea] <http://www.apba.es/estadisticas>.

gunda hasta alcanzar los 1.400 MW en 2006. Tiene 26 kilómetros de longitud y se encuentra depositada en el lecho del Estrecho a una profundidad máxima de 620 metros. Marruecos ya ha demandado una tercera línea a sumar a las anteriores sin que de momento haya una respuesta clara por parte de España. En 2015, el 14 por ciento de la demanda eléctrica marroquí fue satisfecha por estas conexiones[19].

Pero, además, en el Estrecho España cuenta con su segundo polígono industrial en volumen de producción y facturación[20]. En este polígono se encuentra la refinería de petróleo de mayor capacidad de refino de España[21] que, a su vez, cuenta con las mayores reservas estratégicas de combustible del país. El conjunto de las empresas integradas en la Asociación de Grandes Industrias (AGI) del Campo de Gibraltar consiguieron en 2015 unos ingresos brutos de 8.213 millones de euros y un Valor Añadido Bruto directo, indirecto e inducido de 2.032 millones de euros. El resultado bruto de explotación del conjunto de las empresas se situó cercano a los 1.000 millones de euros.

Igualmente en el Estrecho se encuentra ubicado el primer puerto del sistema portuario español y uno de los primeros del Mediterráneo y de Europa: el puerto Bahía de Algeciras. En 2016 se ha sumado a la corta lista de cuatro puertos europeos que superan los 100 millones de toneladas movidas en un año[22]. En ese mismo ejercicio por el puerto de Algeciras pasaron 4,76 millones de TEUs (contenedores normalizados de seis metros). Un total de 29.681 buques entraron en el puerto durante el mismo año 2016[23].

---

[19] Gonzalo Escribano: *Encuentros en la tercera interconexión (Marruecos-España)*. Real Instituto Elcano, 15 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.blog.rielcano.org/encuentros-la-tercera-interconexion-marruecos-espana/?utm_source=Newsletter194&utm_medium=email&utm_campaign=Sep2016>. Visto el 22/09/2016.

20 [En línea] <http://www.agicg.es/NOTICIAS/index.php/;focus=ARSPRO_com_cm4all_wdn_Flatpress_8068148&path=?x=entry:entry160708-165230#C_ARSPRO_com_cm4all_wdn_Flatpress_8068148__-anchor>. Visto el 20/08/2016.

[21] La refinería Gibraltar/San Roque, de Cepsa, sita en el término municipal de San Roque, en la Bahía de Algeciras, tiene una capacidad de refino de 12 millones de toneladas de crudo al año. Su monoboya puede atender petroleros de hasta 350.000 toneladas.

22 Luis Romero: «El puerto de Algeciras, en el selecto club de los 100 millones de toneladas». [En línea] <http://papeldeperiodico.com/2017/02/algeciras-grupo-cabeza-los-puertos-europa-superando-los-100-millones-toneladas/>. Visto el 03/02/2017.

[23] [En línea] <http://www.apba.es/estadisticas>. Visto el 22/03/2017.

Este puerto, además, fue el único de la geografía española que apareció en la lista inicial de veinte puertos de todo el mundo, elaborada por el Servicio de Aduanas norteamericano, para integrarse en la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI), para la detección temprana del intento de introducir por vía marítima armas de destrucción masiva. Las autoridades de Washington facilitaron de forma provisional, en 2003, un escáner para el control de los contenedores con destino a puertos norteamericanos.

Igualmente, el puerto Bahía de Algeciras fue el primero de los españoles que se adhirió a la Iniciativa «Megaports», promovida por el Departamento de Energía estadounidense, para el control específico de elementos radioactivos transportados de forma ilegal en el interior de contenedores. Los sensores, en forma de arco, se distribuyen en tres lugares distintos de las terminales algecireñas[24]. Ambos sistemas corren a cargo de funcionarios de Aduanas y de la Guardia Civil españoles, además de por agentes de Aduanas norteamericanos, destinados especialmente para esta función en el puerto Bahía de Algeciras. Agentes del FBI, destinados en Madrid, visitan regularmente las dársenas del puerto algecireño.

De un Estrecho seguro y abierto depende el resto de los más importantes puertos españoles que, no por casualidad, se encuentran en el Mediterráneo. Y del Estrecho, de la refinería antes mencionada, parte el oleoducto que, atravesando la península, abastece de combustible a algunas de nuestras más importantes bases militares, llegando hasta Zaragoza, pasando por Rota y Torrejón, además de contar con un ramal que llega a la base de Morón.

3. EL DESPLIEGUE DE SISTEMAS DE CONTROL

A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado, España empezó a realizar una serie de inversiones, que muy bien pueden calificarse de

[24] El 28 de junio de 2006, la Jefa de la Segunda Línea de Defensa del Departamento de Energía de los EE.UU., Tracy Austin, entregó a las autoridades aduaneras españolas en el puerto Bahía de Algeciras, unos primeros equipos de detección radiactiva, en virtud del «Memorando de entendimiento sobre cooperación para la prevención del tráfico ilícito de material nuclear y de otro material radiactivo», firmado en diciembre de 2004 entre la Agencia Estatal de Administración Tributaria española y el Departamento de Energía estadounidense. Este puerto se convirtió así en el sexto del mundo en adherirse efectivamente a esta Iniciativa. Ver, Luis Romero: «Lo estratégico en la cuestión de Gibraltar». En, *UNISCI Discussion Papers*, nº 12. Octubre de 2006. [En línea] <https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72529/UNISCIRomero12.pdf>. Visto el 21/08/2016.

estratégicas, que facilitarían años después la conformación de un despliegue destinado a controlar de forma efectiva del estrecho de Gibraltar. A grandes rasgos, los sistemas de control en la parte más angosta del Estrecho que España mantiene permanentemente desplegados y activos, podemos agruparlos en cinco. Todos ellos aportan información en tiempo real y conforman un caudal de datos estratégicos de altísimo valor. Sistemas en ocasiones redundantes, ciertamente, pero que sirven a fines distintos. A la coordinación de estos sistemas, junto a otros de mayor espectro, es a lo que aspira el Plan MARES.

Estos cinco sistemas son:

El Centro de Coordinación de Salvamento (CCS) de Tarifa: «Tarifa Tráfico» (SASEMAR). Ministerio de Fomento.

El estrecho de Gibraltar es una de las pocas zonas marítimas del mundo en las que es obligatoria la notificación de paso para buques que no sean de Estado, según lo establecido por la Organización Marítima Internacional (OMI), durante el 67º periodo de sesiones del Comité de Seguridad Marítima de dicha organización (diciembre de 1996) celebrado en Londres. Dicha obligatoriedad entró en vigor el 3 de junio de 1997, aunque España ya disponía desde 1985 del Centro Zonal de Coordinación y Salvamento (CZCS) de Tarifa, que así se denominaba entonces, que entró en funcionamiento ininterrumpido en 1987[25].

Aunque desde 1970 la OMI había establecido en el Estrecho un Dispositivo de Separación de Tráfico (DST) y desde 1972 era obligatorio respetar los canales establecidos para entrar y salir en el Mediterráneo, no existía ninguna autoridad, ni sistema en la zona, que hiciera cumplir esa obligación. Hasta principios de la década de los años ochenta no comienza España la construcción de su torre de control del Estrecho que comienza a funcionar en 1985, dando servicio de información a los buques así como asistencia radar a quienes voluntariamente se identificaban, hasta que en 1997 se convierte en obligatoria dicha identificación y, por delegación de la OMI, 'Tarifa Tráfico' se convierte en autoridad de paso, con potestad de denuncia para poder sancionar y hasta inmovilizar en puerto a los buques que no respetaran sus indicaciones.

[25] Luis Romero Bartumeus: *El Estrecho en la política de seguridad española del siglo XX*. Ed.: APCG; Algeciras, 2003. (Pág. 421).

Cuantitativa y cualitativamente, la información a la que tiene acceso el DST/CCS de Tarifa es de un valor incalculable. Su servicio ininterrumpido las 24 horas del día, los 365 días del año, y la información básica que recibe de los buques en tránsito, a través del Sistema de Identificación Automática (AIS en sus siglas en inglés) le convierten en una herramienta de enorme valor.

Hasta que el 1 de diciembre de 2010 no iniciara su actividad oficial la torre de control de tráfico marítimo de Tánger, España había ejercido en exclusiva esa tarea a través de «Tarifa Tráfico», dado que Marruecos había aceptado el control exclusivo de España hasta que estuviera en condiciones de desarrollar su propio sistema de control y ponerlo en funcionamiento ininterrumpido. El último año que España desarrolló esa competencia DST de forma exclusiva (2010), reconocida por la OMI, la cifra de pasos contabilizados ascendió a 112.943[26].

La coordinación entre los centros de Tarifa y Tánger es constante y se pone a prueba regularmente, como en noviembre de 2013, cuando se simularon caídas consecutivas de los sistemas de ambas torres, asumiendo la gemela del otro lado la gestión total de los tráficos por espacio de varias horas hasta la recuperación de los sistemas supuestamente averiados[27].

En 2007 España y Marruecos presentaron a la OMI una propuesta conjunta de modificación del DST del Estrecho, tras la entrada en funcionamiento del puerto marroquí de Tánger-Med. Era necesario articular claramente las zonas de cruce que afectaban a las entradas y salidas de ese nuevo puerto y las incorporaciones a los canales establecidos desde 1970. El 1º de julio de 2007 entró en vigor el nuevo DST, tras que el Comité de Seguridad Marítima de la OMI lo aprobara y difundiera adecuadamente.

El Sistema Integral de Vigilancias Exterior (SIVE) de la Guardia Civil. Algeciras. Ministerio del Interior.

Las costas de Andalucía, Canarias, Murcia, Comunidad Valenciana, Baleares, Cataluña y Galicia, cuentan ya con cobertura del SIVE. En total más

[26] *Informe Anual 2015. Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima.* [En línea] <http://www.salvamentomaritimo.es/wp-content/files_flutter/1467291964Salvamento+Mar%C3%ADtimo+Informe+Anual+2015+Web.pdf.> Visto el 13/08/2016.

[27] *España y Marruecos realizan un ejercicio sobre el control del tráfico marítimo en el Estrecho.* Nota de Prensa de Salvamento Marítimo: 12/11/2013. [En línea] <http://www.salvamentomaritimo.es/sm/sala-de-prensa/espana-y-marruecos-realizan-un-ejercicio-sobre-el-control-del-trafico-maritimo-en-el-estrecho/?id=12322>. Visto el 13/08/2016.

de 75 estaciones se encuentran operativas, lo que aporta un conocimiento completo de lo que sucede en el mar hasta las 10 o 24 millas náuticas, dependiendo de los casos, alrededor de la península, los archipiélagos y de Ceuta y Melilla.

En 2002 se puso en marcha el primer SIVE de forma experimental y se decidió que fuera precisamente en el Estrecho. No solamente se comenzaba a vigilar así la frontera sur, sino que se diseñó un sistema que permitía intervenir con margen suficiente como para desarrollar las acciones necesarias de interceptación en el mar, antes de que las trazas tocaran la costa y fuera más difícil su localización.

Operado íntegramente por la Guardia Civil, que se ha dotado incluso de medios marítimos y aéreos, además de incrementar los terrestres, se consideró en su momento la respuesta necesaria a la incorporación de España al espacio Schenguen, lo que suponía asumir el control de la frontera sur de la UE. La lucha contra el narcotráfico y la inmigración irregular fueron sus principales objetivos iniciales, aunque está en condiciones de enfrentarse a las nuevas amenazas y ser útil para la lucha antiterrorista, pesca ilegal, piratería, la protección de los recursos terrestres y marítimos, defensa de puertos, desarrollar tareas de búsqueda y rescate o enfrentarse a accidentes medioambientales.

Desarrollado con tecnología española, ha sido exportado con éxito a otros países europeos. El nuevo reto es el de alcanzar una vigilancia más allá de las 24 millas, para lo cual se ha empezado a dotar con aeronaves de ala fija, además de modernizar los sistemas que se instalaron inicialmente.

En Algeciras el centro de mando y control del SIVE, que tiene la zona más angosta del Estrecho bajo su responsabilidad, se encuentra instalado en la Comandancia de la Guardia Civil[28], donde se ha integrado en el COS (Centro Operativo de Servicios). Cuenta con estaciones fijas atendidas remotamente y desplegadas a lo largo de la costa, que están dotadas con dispositivos radar y optrónicos, con visión diurna y nocturna, así como unidades móviles con los mismos requisitos y enlaces que, en tiempo real, transmiten al COS sus localizaciones para que desde allí se movilicen las unidades y coordinen las intervenciones. La sensibilidad de sus sistemas les

[28] La Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras, mandada por un coronel, tiene la consideración de comandancia provincial. Tiene bajo su responsabilidad toda la comarca del Campo de Gibraltar y cuenta con una plantilla de casi mil agentes.

permiten localizar embarcaciones a partir de cinco metros de eslora. Las embarcaciones y helicópteros igualmente cuentan con radares y cámaras térmicas que transmiten sus imágenes en tiempo real. A su vez, en Algeciras se encuentra ubicado el Centro de Mando y Control Zonal, que abarca toda la costa Andaluza, y cuyo fin es poder coordinar operaciones marítimas que sobrepasen el alcance de un Centro de Mando de Comandancia, pudiendo recibir las trazas de todos los SIVE de la costa sur española.

En Madrid, por su parte, y una vez el despliegue está casi completado, se ha puesto en marcha un Centro de Coordinación Nacional, que no es más que un Centro de Mando y Control que actúa como Centro Nacional de Vigilancia de Fronteras Marítimas y que recibe en tiempo real la información que capta el despliegue en toda la costa española.

La Estación de Control del Estrecho (CIFAS-EMAD) Tarifa. Ministerio de Defensa y Batallón de Guerra Electrónica I/32 (REW-32). Algeciras. Ejército de Tierra.

Como parte de lo que en su día de denominó «Programa Santiago», que dio lugar al «Sistema Conjunto Santiago», en la zona del Estrecho se encuentran desplegados distintos dispositivos de inteligencia militar, asignados al Centro de Inteligencia de las Fuerzas Armadas (CIFAS), que depende del Estado Mayor de la Defensa (EMAD) y que facilita al Ministro de Defensa, a través del Jefe de Estado Mayor de la Defensa, y a las autoridades militares, la inteligencia militar precisa para alertar sobre situaciones internacionales susceptibles de generar crisis que afecten a la defensa nacional.

La Estación de Control del Estrecho, ubicada en Tarifa, es el más visible de los sistemas que el CIFAS despliega en la zona del Estrecho, que cuenta con una estación gemela en Ceuta y que mediante sistemas activos y pasivos recopila información, fundamentalmente marítima y de los sistemas electrónicos que operan las plataformas que navegan por el Estrecho.

Por su parte, el Batallón de Guerra Electrónica I/32, perteneciente al Regimiento de Guerra Electrónica REW-32 del Ejército de Tierra, despliega permanentemente sus sensores entre Algeciras y Tarifa. Su misión es la de obtener información de carácter estratégico del espectro electromagnético, identificando el origen de las emisiones, interferir el posible uso hostil de dicho espectro y facilitar el propio. Sus órdenes de operaciones le llegan a través de su escala de mano, pero tienen su origen en el EMAD que, a través

del CIFAS, dirige la explotación de los sistemas conjuntos y coordina la explotación de los sistemas específicos.

El Centro de Operaciones de Artillería de Costa (COACTA-COVAM) El Bujeo (Tarifa). Ejército de Tierra/Armada.

El Regimiento de Artillería de Costa (RACTA) nº 4, con sede en Camposoto (Cádiz), el único de esta especialidad que permanece operativo en el Ejército de Tierra, mantiene en la costa norte del Estrecho, en Tarifa, un Centro de Operaciones (COACTA) bunquerizado, heredado del que fuera Centro de Operaciones del Mando de Artillería de Costa (COMACTA), desaparecido en 2010.

Mantiene operativas las capacidades de localización, identificación y seguimiento de buques en superficie que desarrollaba en su momento el Mando de Artillería de Costa. Las unidades de fuego del Regimiento ya no están pegadas al terreno y todos sus elementos, desde las piezas a los radares, pasando por las direcciones de tiro y los sensores optrónicos, son susceptibles de ser transportados por medios terrestres y aéreos[29].

Con dos acuartelamientos en el término municipal de Tarifa, se adiestra para poder desarrollar, en esta zona o en cualquier otra que se le asigne, bajo el control táctico de la Armada a través del Centro de Operaciones y Vigilancia de Acción Marítima (COVAM), la defensa y control cercano de la costa. El COACTA bunquerizado, construido en la década de los ochenta del siglo pasado en el interior de la sierra del Bujeo y un segundo COACTA móvil, ambos con funciones de mando y control, son capaces de recibir en tiempo real la información de todo tipo que le transmiten sus cuatro radares de exploración (RAEs) y sus cuatro puntos de observación móvil (POMOs), además de la procedente de los ligeros (POVILs), mucho más livianos y fáciles de transportar.

Prueba de esa integración de sistemas, del 7 al 11 de noviembre de 2016 se realizó un ejercicio en el que elementos del RACTA-4, como sensores, elementos de mando y control y medios de fuego, se pusieron a disposición y se integraron en el COVAM, desarrollando funciones de vigilancia y control

[29] Luis Romero: *La moderna artillería de costa.* 24/10/2014. [En línea] <http://papeldeperiodico.com/2014/10/la-moderna-artilleria-de-costa/>. Visto el: 15/08/2016.

del Estrecho de forma conjunta con elementos de la Armada desplegados en la zona[30].

El Escuadrón de Vigilancia Aérea (EVA) nº 11. Alcalá de los Gazules. Ejército del Aire y Radar del Grupo AAA Hawk I/74. Tarifa. Ejército de Tierra.

Por lo que se refiere a la seguridad aérea, el Escuadrón de Vigilancia Aérea (EVA) nº 11, del Ejército del Aire, asentado en lo más alto de la sierra del término municipal de Alcalá de los Gazules, es el responsable de la vigilancia del espacio aéreo del Estrecho. Con un radar tridimensional de 500 kilómetros de alcance, está servido por una unidad de mantenimiento y seguridad, dado que su operativa es remota desde *Pegaso*, el Centro de Mando y Control aéreo del espacio aéreo español, sito en la base de Torrejón, con el que está enlazado de forma permanente y al que transmite sus trazas en tiempo real. Este EVA comparte su área de responsabilidad con otros escuadrones situados en sus flancos para evitar zonas de sombra.

De forma complementaria, el Grupo de Artillería Antiaérea (AAA) *Hawk* I/74, con acuartelamiento en Campamento (San Roque), cuenta con un asentamiento de radar tridimensional en la costa de Tarifa que tiene la capacidad de engancharse a *Pegaso* cuando no se encuentra desplegado con el Grupo de misiles al que sirve.

Además de estos cinco sistemas que actúan de forma permanente en la angostura del Estrecho, España cuenta con dos bases operativas en las proximidades que no pueden dejarse fuera de este análisis de capacidades. Rota y Morón, desde donde también cuentan con Instalaciones de Apoyo (IDAs) las Fuerzas Armadas norteamericanas, son bases guarnecidas por unidades de primer nivel de las Fuerzas Armadas españolas.

En Rota (a 40 millas del Estrecho, en la bocana atlántica), base naval de la Armada, se encuentra el Cuartel General de Flota, el Cuartel General de la Fuerza de Acción Naval, el Grupo de Acción Naval 2 (buques anfibios y de proyección estratégica), la Flotilla de aeronaves, la 41ª Escuadrilla de Escoltas (fragatas de la clase Santa María) y buques de aprovisionamiento. En San

[30] *Una unidad de Defensa de Costa del RACTA-4 del Ejército de Tierra se integra en el Mando de Vigilancia y Seguridad Marítima.* Nota de Prensa del EMAD, 14/11/2016. [En línea] <http://www.emad.mde.es/EMAD/novemad/noticias/2016/11/Listado/161114-integracion-udacta-mvsm.html>. Visto el: 15/11/2016.

Fernando, ciudad próxima a Rota, se encuentra la Comandancia General de Infantería de Marina (IM), el Tercio de Armada (componente expedicionario de la IM) y el Tercio Sur de IM (protección de la fuerza).

En Morón, además de las IDAs cedidas a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, el Ejército del Aire español tiene desplegada permanentemente el Ala 11, dotada con cazas 'Eurofighter-2000' y el Gurpo 22, con P3-Orion de patrulla marítima y antisubmarina. La base, a 83 millas del Estrecho, se encuentra a pocos minutos de vuelo de la zona en caso de necesidad. En Morón se encuentra dispuesto las 24 horas del día uno de los tres equipos de cazas interceptores en modo 'scramble' que España mantiene en alerta permanente para interceptar e identificar cualquier traza sospechosa que aparezca en las pantallas del sistema de defensa aérea *Pegaso*.

4. LA AMENAZA YIHADISTA

Desde el atentado del 11-M en Atocha, en marzo de 2004, considerado el mayor cometido en suelo europeo[31], España no ha vuelto a ser objeto de un atentado de inspiración yihadista. Esto, que no es más que la constatación de un hecho, no significa que España no pueda ser objeto de un nuevo atentado en el futuro. De hecho, los analistas no lo descartan y por eso nuestro nivel de alerta antiterrorista, que establece la Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, se encuentra en el 4 (Alto) sobre 5[32].

Después de ese atentado, que marcó un antes y un después en el planeamiento antiterrorista en España, se adoptó la decisión de optar por un "enfoque preventivo, por la anticipación de operaciones contra el terrorismo yihadista con el fin de desbaratar posibles atentados en fase de planificación o preparación"[33]. Los analistas del Real Instituto Elcano interpretan que este elemento puramente operativo, acordado también con el Ministerio Fiscal, ha contribuido a la ausencia de atentados desde entonces, dado que también ha servido de elemento disuasorio, aunque ha planteado algunos problemas

[31] Las tres explosiones casi simultáneas ocurridas en la red de trenes de cercanías que unen las poblaciones del cinturón de Madrid con la capital de España, produjeron 193 muertos y más de 1.800 heridos.

[32] [En línea] <http://www.dsn.gob.es/nivel-alerta-antiterrorista>. Visto el 19/08/2016.

[33] Fernando Reinares y Carola García-Calvo: *Estado Islámico en España*. Real Instituto Elcano, 2016. [En línea] <http://www.realinstitutoelcano.prg/publicaciones/libros/Informe-Estado-Islamico-España.pdf>. Visto el 26/08/2016.

a la hora de presentar pruebas concluyentes de las acciones supuestamente delictivas de los encausados.

En 2016, se desarrollaron en territorio nacional 36 operaciones policiales antiterroristas, con la detención de 69 personas supuestamente vinculadas con actividades de terrorismo yihadista[34]. En el año 2015 las operaciones anti yihadistas desarrolladas en España también fueron 36[35], con 75 detenciones[36], a las que habría que sumar ocho más llevadas a cabo en el extranjero pero con participación de las fuerzas de seguridad españolas. En 2014 habían sido trece las desarrolladas en territorio nacional.

Casi un año antes del 11-M, en mayo de 2003, una serie de cinco atentados simultáneos se produjeron justo al otro lado del Estrecho, en Casablanca. La Casa de España en esta ciudad marroquí fue el escenario de uno de ellos. En total se produjeron 45 víctimas mortales, de las que cuatro eran españolas.

Según Fernando Reinares, considerado uno de los mayores expertos en terrorismo yihadista, de los 25 integrantes identificados del grupo que atentó en Atocha el 11-M, 21 eran marroquíes de origen, dos argelinos, uno egipcio y otro tunecino[37]. La conexión marroquí estaba, por tanto, cantada. La mayoría de los integrantes de la célula yihadista, según narra Reinares en su obra sobre los atentados, considerada por muchos la versión definitiva sobre los mismos, se radicalizaron una vez en España, donde residían legalmente al menos la mitad de ellos[38].

En España residen actualmente, según los datos más creíbles, 1,88 millones de musulmanes, lo que constituye poco más del 4 por ciento de la población española. De esos casi dos millones, 750.000 son marroquíes y 780.000 tienen la nacionalidad española[39], aunque el origen de estos últimos, en buena medida, también sea el país norteafricano.

---

[34] *Informe Anual de Seguridad Nacional 2016*. Pág. 51. [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016>. Visto el 20/03/2017.

[35] *El País,* 29 de agosto de 2016. [En línea] <http://politica.elpais.com/politica/2016/08/28/actualidad/1472377344_245080.html>. Visto el 29/08/2016.

[36] *Informe Anual de Seguridad Nacional 2015*. Pág. 46. [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2015>. Visto el 05/02/2017.

[37] Fernando Reinares: *¡Matadlos! Quién estuvo detrás del 11-M y por qué se atentó en España.* Galaxia Gutemberg. Barcelona, 2014 (Pág. 120).

[38] *Ibidem*. (Pág. 121).

[39] Ignacio Cembrero: *La España de Alá*. La Esfera de los Libros. Madrid, 2016. (Págs. 37-45).

Marruecos se atribuye, en opinión de Ignacio Cembrero, el mérito de lo que define como «mesura de los musulmanes en España» y lo explica, entre otros motivos, por el trabajo de los clérigos marroquíes residentes en la península que contribuyen a la moderación de sus comunidades. El veterano periodista español, residente durante muchos años en Marruecos y Oriente Medio, no comparte este criterio y señala que si eso fuera así, Marruecos no habría exportado entre 1.500 y 2.000 militantes a las filas yihadistas, ni Ceuta y Melilla, donde reside el mayor número de imanes en territorio español a sueldo del Gobierno de Rabat, habrían sido las ciudades españolas que mayor número de aspirantes a yihadistas ha generado[40].

Otros motivos aporta este autor para explicar la ausencia de atentados, como el que a España empezó a llegar la primera generación de inmigrantes marroquíes en número apreciable hacia los años 90 del siglo pasado, por lo que la segunda generación está surgiendo ahora y la tercera aún no ha aparecido. Circunstancia muy distinta a lo que sucede, por ejemplo, en Francia y Bélgica, donde la tercera generación es la que hoy protagoniza los más significativos episodios de radicalización, debido a la crisis de identidad que sufren en los países donde han nacido[41].

Igualmente, y es otro motivo que resalta Cembrero y otros, es justo destacar el esfuerzo que lleva realizando desde hace años el Ministerio del Interior y todas las fuerzas de seguridad españolas para controlar el surgimiento de grupos yihadistas. Esto se relaciona con que, tras el cese definitivo de la actividad armada por parte de la banda terrorista ETA[42], tanto las fuerzas de seguridad como los servicios de inteligencia realizaron un significativo trasvase de efectivos de una actividad a otra, con lo que el total de agentes dedicados en exclusiva a la lucha anti yihadista sufrió un considerable incremento, cuyos frutos se recogen años después.

Como esfuerzo instrumental, pero que los expertos destacan como clave en el buen empleo de nuestras fuerzas de seguridad[43], hay que reseñar la decisión política de unificar en el nuevo Centro de Inteligencia contra el Te-

[40] Ibidem. (Págs. 166-167).

[41] Ibidem. (Pág. 66).

[42] [En línea] <http://www.rtve.es/contenidos/documentos/declaracioneta_es.pdf>. Visto el 10/09/2016.

[43] Fernando Reinares y Carola García-Calvo: *Estado Islámico… Cit.*

rrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), los anteriores Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista (CNCA) y el Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO). Encuadrados los anteriores y el fruto de la fusión en la Secretaría de Estado de Seguridad, surge del convencimiento de que la lucha antiterrorista requiere un enfoque integral de carácter transversal. El CITCO se configura como:

> […] el órgano de recepción, integración y análisis de toda la información estratégica disponible referida al terrorismo, la criminalidad organizada y los radicalismos violentos. Elabora inteligencia criminal estratégica y prospectiva, ofrece una valoración de estas amenazas permanentemente actualizada, propone y coordina estrategias nacionales para combatirlas y establece los criterios de actuación[…][44]

De la poca información que trasciende sobre su trabajo puede deducirse, por ejemplo, que al utilizar una base de datos común, que aglutina y cruza la información recopilada por todos los cuerpos estatales de seguridad, tanto del crimen organizado como de terrorismo o radicalización, se haya podio detectar a 300 personas que, investigadas por tráfico de drogas, lo están siendo también por actividades de corte terrorista, lo que confirma la doble relación existente entre individuos que compatibilizan ambas actividades.[45]

Pero volviendo a la gestión del hecho diferencial religioso, la clave de futuro está en ofrecer una buena formación islámica que, para Cembrero, debería pasar por mejorar la del clero de esta religión en España. Para ello solamente existen dos alternativas, afirma: delegar esa función en una potencia extranjera islámica, como había hecho Francia hasta el momento, o bien educarlos en España creando las instituciones adecuadas para ello, controladas por las autoridades españolas. Se trataría de formarlos en un islam español o europeo. España, sin embargo, afirma el periodista, ha optado por ceder a Marruecos esa función, según se desprende de lo estipulado en el Plan Nacional de Prevención de la Radicalización de enero de 2015, aunque no se reconoce abiertamente[46].

---

[44] *Informe Anual de Seguridad Nacional 2014*. Pág. 58. [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/estrategias-publicaciones/informe-anual-seguridad-nacional/informe-anual-seguridad-nacional-2014>. Visto el 21/08/2016.

[45] *ABC*. 21/08/2016. [En línea] <http://www.abc.es/espana/abci-espana-identifica-300-narcotraficantes-tambien-estan-fichados-terrorismo-201608210312_noticia.html>. Visto el 21/08/2016.

[46] Ignacio Cembrero: *La España de Alá*… Cit. (Págs. 133 y 194-196)

Francia, sin embargo, parece que ha movido ficha hacia la segunda de las alternativas planteadas por Cembrero, cuando la primera de las opciones descritas más arriba había sido la elegida en principio. A finales de agosto de 2016, el ministro del Interior francés presentó la Fundación para el Islam de Francia[47], con la finalidad de que los imanes se formen en el país, con fondos nacionales, no precisamente públicos, y evitar que la inmensa mayoría de los imanes que ejercen en Francia sigan procediendo del extranjero, donde se forman. Hacer compatible un islam francés con los valores republicanos, sería el gran reto que se plantea esta nueva organización. Además de esta Fundación, el Gobierno francés está llevando a cabo una política de expulsión de imanes radicales, que entre enero y agosto de 2016 supuso la salida del país de quince imanes. Desde que el presidente Hollande llegó al Elíseo la cifra de imanes expulsados asciende a ochenta.

Fernando Reinares y Carola García-Calvo ya alertaron en su momento sobre el riesgo que suponía dejar en manos de los imanes a sueldo del Gobierno marroquí esa función, debido a que puede llegar a tener ramificaciones no deseadas y en el futuro podría acarrear otro tipo de problemas relacionados con intereses estratégicos no compartidos. Manifiestan estos autores que:

> […] la colaboración prestada por las autoridades de Marruecos en determinadas iniciativas orientadas a inhibir procesos de radicalización dentro de colectividades de origen marroquí establecidas en el territorio español, concede a las autoridades marroquíes ventajas de las que puede hacerse un doble uso[48].

Sin embargo, las autoridades marroquíes no están de acuerdo con ese deseo, expresado por algunos académicos y especialistas europeos, de conformar un islam con raíces occidentales. El ministro marroquí de Asuntos Islámicos, Ahmed Tawfiq, en unas declaraciones a la agencia Efe, es decir, orientadas a ser conocidas en nuestro país, señaló en su momento que esa pretensión de formar imanes en Europa «ni garantiza nada ni cambia nada»[49] y desmiente que exista «un islam de Francia o un islam de España»,

---

[47] *El País,* 29 de agosto de 2016. [En línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/29/actualidad/1472459606_413328.html?id_externo_rsoc=LK_CC>. Visto el 30/08/2016.

[48] Fernando Reinares y Carola García-Calvo: *Cooperación antiterrorista entre España y Marruecos*. Análisis del Real Instituto (ARI) nº 18/2015. Real Instituto Elcano, 31 de marzo de 2015.

[49] *El Diario Vasco,* 24 de agosto de 2016. [En línea] <http://www.diariovasco.com/agencias/201608/24/imanes-europeos-suponen-garantia-754700.html>. Visto el 24/08/2016.

precisando además que: «El imán tiene que respetar tanto las leyes como las instituciones de España, Francia o Marruecos, incluidas las reglas del juego político» y que su misión es «defender los principios generales que defiende el islam». Pese a reconocer que el islam se encuentra en ocasiones a la defensiva, debido al retraso económico y científico de los musulmanes, apostó por hacer un discurso que lo convierta en «opcional y atractivo», recordando que el islam previene contra tres grandes peligros: «la ignorancia, la impostura y el extremismo», tres defectos que detecta el ministro en quienes hablan en nombre de un islam radical.

En 2016 abrió sus puertas la primera Universidad Islámica en España, aunque bien es cierto que se trata de un centro franquiciado y que depende de la Universidad Islámica de Minnesota (Estados Unidos) y que imparte sus enseñanzas 'on line', pese a contar con sede física en San Sebastián, donde se celebrarán los exámenes. Aunque sus enseñanzas pretenden impartirse exclusivamente en árabe[50], han previsto cursos intensivos de menor carga docente en español[51]. Su rector e inspirador, Rachid Boutarbouch, que ha sido relacionado con el grupo Justicia y Espiritualidad marroquí[52], que no reconoce al Rey Mohamed VI como Comendador de los Creyentes, ha negado a la prensa española dicha vinculación. En declaraciones al diario digital *El Español,* explicó la finalidad que buscan con su proyecto:

> El objetivo es colmar un vacío. Los jóvenes musulmanes están ansiosos por conocer su religión. Pero cuando no existe una vía clara como la Universidad, capaz de responder a sus interrogantes, estos jóvenes se dirigen a las redes sociales donde existen páginas y revistas de Daesh con interpretaciones radicales de la religión[53].

En España había a finales de 2015 un total de 1.427 templos musulmanes registrados, de los que el Ministerio del Interior español tenía identificados como salafistas 90[54].

---

[50] *El Mundo,* del 7 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.elmundo.es/f5/campus/2016/09/06/57cef09e268e3e772c8b462f.html>. Visto el 07/09/2016.

[51] *El Diario Vasco.* 10 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.diariovasco.com/gipuzkoa/201609/10/universidad-islamica-donostia-recibe-20160910004947-v.html>. Visto el 10/09/2016.

[52] Ignacio Cembrero: *La España de Alá… cit.* (Págs. 218-22).

[53] *El Español*, 11 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.elespanol.com/reportajes/grandes-historias/20160910/154485163_0.html>. Visto el 11/09/2016.

[54] Ignacio Cembrero: *La España de Alá… cit.* (Págs. 26 y 176).

5. LA INMIGRACIÓN INCONTROLADA

Pero teniendo en cuenta lo que está sucediendo en el Mediterráneo oriental y central con la avalancha de refugiados que huyen de las contiendas siria y libia y buscan en Europa un lugar donde poder sobrevivir a la barbarie que asola sus respetivos países, es una cuestión de tiempo o de que se den las circunstancias adecuadas que esa emigración masiva se desplace hacia el Mediterráneo occidental, es decir, hacia nuestro sur más cercano.

Hasta no hace mucho, solamente un año, en contra de los temores que se habían levantado en algunos sectores hacia la posibilidad de que entre las decenas de miles de desesperados que huyen del horror de la guerra se camuflen posibles terroristas yihadistas para así entrar en Europa sin ser detectados, la Oficina Europea de Policía (EUROPOL) señalaba que no existían pruebas concretas para sostener el uso por los terroristas de ese flujo de refugiados para entrar en Europa, al margen de posibles casos aislados[55].

Sin embargo, en el Informe Anual de Seguridad Nacional 2016, presentado en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Seguridad Nacional por el jefe de Gabinete del Presidente del Gobierno español, el 14 de febrero de 2017, se afirma textualmente que el flujo de migrantes y refugiados que tratan de entrar en Europa, es «aprovechado por antiguos combatientes europeos del DAESH para camuflarse en su retorno a Europa» y, en concreto, afirma que: «Sin poder afirmar un empleo masivo, se han registrado casos de terroristas islámicos que han utilizado la ruta mediterránea para acceder a países europeos»[56].

Durante la Operación Paso del Estrecho (OPE) que une la costa española y el continente africano, y que cada año ve pasar a casi tres millones de magrebíes y más de 600.000 vehículos[57] en solamente tres meses, todos ellos en ruta para disfrutar de sus vacaciones en los países de origen y regreso, la

[55] *Informe sobre la situación y tendencias del terrorismo en Europa (TE-SAT 2016*). Ver [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/europol-presenta-su-informe-sobre-terrorismo-ue>. Visto el 19/08/2016.

[56] *Informe Anual de Seguridad Nacional 2016*. Págs. 109 y 119. [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/documento/informe-anual-seguridad-nacional-2016>. Visto el 03/03/2017.

[57] Las cifras oficiales de 2016 han sido: 2.864.211 pasajeros y 655.498 vehículos, sumando las fases de salida y retorno. El 31 de julio, solo el puerto de Algeciras evacuó 38.070 pasajeros y 9.827 vehículos. [En línea] <http://www.proteccioncivil.es/web/dgpcye/ope-informes. Visto el 21/09/2016>.

Agencia Europea de Fronteras Exteriores (FRONTEX)[58] pone en marcha la operación «Minerva», que se centra durante mes y medio en los puertos y en sus dispositivos de control de los pasajeros que utilizan la vía marítima regular para sus desplazamientos entre Europa y África. Los puertos de Algeciras, Tarifa y Ceuta son los receptores de policías de entre doce y dieciséis países de la UE, según los años, que se coordinan para intercambiar experiencias y facilitar el control de la frontera sur europea. Su misión fundamental es reducir la entrada ilegal de personas a territorio europeo, controlar la documentación que presentan y contribuir a la protección antiterrorista. La Policía Nacional asume la coordinación de la operación, bajo supervisión de FRONTEX.

Por otro lado, desde 2006, la operación 'Indalo' reúne a embarcaciones y aeronaves de una decena de países europeos entre los meses de junio y octubre, desarrollando operaciones de control e interceptación en el mar y el espacio aéreo de la costa sur española. En este caso es la Guardia Civil quien asume el protagonismo y cumple las funciones de anfitrión de los países participantes. Igualmente esta operación está supervisada por FRONTEX.

No es extraño que Europa se sienta colapsada ante la inmigración en masa de refugiados, dado que se trata de un fenómeno nuevo en su actual dimensión. Hasta hace poco se trataba de un «problema manejable», en palabras del analista Samuel Morales[59], no considerándose un problema hasta hace solamente unos años. España, por ejemplo, en el momento álgido de llegada de inmigrantes irregulares por mar, registró unas cifras que no llegaban a los 40.000 en el año 2006. En la actualidad los inmigrantes irregulares llegados por mar a España no llegan a los 4.000 al año. Sin embargo, en las fronteras orientales de la UE estamos hablando de millones de refugiados y de cientos de miles de llegadas en un solo año. Los países del norte de África son a la vez, según Samuel Morales, «emisores, receptores y países de tránsito

[58] Desde 2004, el nombre completo de esta Agencia era: «Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea». A partir del 14 de septiembre de 2016, en que se aprueba el nuevo Reglamento (UE) 2016/1624 por el que se crea la Guardia Europea de Fronteras y Costas, la Agencia pasa a denominarse: Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, aunque utilizando el mismo acrónimo FRONTEX. [En línea] <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2016:251:FULL&from=EN>. Visto el 17/09/2016.

[59] Samuel Morales: África a través de las amenazas y dinámicas que influyen sobre su seguridad. Análisis GESI, 16/2016, de 29 de junio de 2016. [En línea] <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/print/858>. Visto el 30/06/2016.

de emigrantes», habiéndose convertido éste en un fenómeno verticalizado en todo el continente.

Que la ruta de refugiados pueda desplazarse hacia la zona occidental del Mediterráneo es un supuesto con el que, según Juan Luis Pérez, máximo responsable de la Jefatura Fiscal y de Fronteras de la Guardia Civil, trabaja FRONTEX[60], dado que la ruta oriental está cerrada y la central no es capaz de absorber el flujo incesante de personas que esperan cruzar el Mediterráneo para acceder a Europa. No debe olvidarse que la distancia entre la costa argelina y la española es menor que la que separa Libia de Italia. Sin embargo, el director ejecutivo de esta misma Agencia, Fabrie Leggeri, señaló en junio de 2016 que ese desvío aún no se ha producido y que aunque se había detectado un incremento del cruce entre Libia e Italia (Mediterráneo central) no hay un cambio de ruta, de momento, habiéndose detectado solamente un ligero desvío de Turquía hacia Egipto[61].

Sin embargo, el cierre de la frontera turca o al menos la reducción de su relevancia tras el acuerdo con la UE, trae consigo que, por ejemplo, en un solo día se hayan podido rescatar del mar, entre las costas libias y las italianas, 6.500 personas en cuarenta operaciones simultáneas[62]. Una cifra que ha llevado a todos los organismos intervinientes, incluidas las ONG que actúan en el mar, al límite de sus posibilidades.

Que nuestro sur más cercano pueda o no convertirse en zona de acceso incontrolado hacia Europa, como ya ha pasado en el central y oriental, solamente depende de que los países del norte de África más próximos permitieran, o no fueran capaces de evitar, que allí se instalaran las organizaciones criminales que trafican con las vidas de tantos miles de desesperados y no pudieran controlarlas. Hoy por hoy no se dan las circunstancias para que eso sea posible, pero no debemos dejar de prestar atención sobre todo a la evolución argelina, fronteriza con un Estado fallido como Libia, que tiene en el relevo

---

60 [En línea] <http://noticias.lainformacion.com/politica/migracion/FRONTEX-REFUGIADOS-DESVIARSE-MEDITERRANEO-ESPANOL_0_940406484.html>. Visto el 15/08/2016.

61 [En línea] <http://euroefe.euractiv.es/1311_actualidad/3872892_frontex-niega-que-haya-un-desvio-de-la-ruta-de-llegada-de-inmigrantes-a-europa.html. Visto el 23/08/2016>.

62 *El País,* 29 de agosto de 2016. [En línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/29/actualidad/1472507441_197887.html>. Visto el 30/08/2016.

próximo de su presidente uno de los momentos críticos que deberá superar y que Europa debería ayudar a que fuera lo más ordenado posible.

Un problema que muy bien puede calificarse como grave y que afecta también a Argelia es su endémica dependencia de los hidrocarburos que, con los precios actuales rondando los 50 dólares el barril, ha sumido al país en una crisis financiera de difícil solución. La exportación de hidrocarburos supone el 60 por ciento del PIB argelino y el 95 por ciento de los ingresos del Estado. En 2015, los ingresos por exportación de estos productos disminuyeron un 45 por ciento[63]. Se calcula que por debajo de los 100 dólares el barril, Argelia no puede mantener unas finanzas públicas que cubran sus necesidades. Un agravamiento de la crisis económica puede llegar a ser, también, un motivo para la emigración masiva. Ni siquiera las fuentes oficiales argelinas ocultan ya la difícil situación por la que atraviesa el país debido a esta circunstancia, reconociendo que a no tardar mucho ni siquiera tendrán recursos suficientes para abonar las nóminas de los funcionarios[64].

Por si no hubiera suficientes incertidumbres y problemas potencialmente graves en la zona del Mediterráneo, las policías francesa, italiana y española han detectado un desvío del tráfico de hachís procedente de Marruecos, primer productor mundial de este estupefaciente, hacia la costa este para aprovechar la falta de control de las costas libias. Este desvío, que comenzó a ser detectado a finales de 2013, puede tener que ver con una clásica fuente de financiación de los grupos yihadistas, el narcotráfico, según Ricardo Toro, jefe de la Brigada Central de Estupefacientes de la Policía Nacional española[65]. La costa libia ha sido, hasta la pérdida de Sirte por los yihadistas, perfecta para llevar a cabo operaciones de desembarco y almacenamiento de droga, para luego proyectarla hacia el sur de Europa, a través de otras rutas menos controladas que la del Estrecho. En menos de tres años, las fuerzas de seguridad italianas han conseguido interceptar una veintena de buques de gran

[63] «Argelia ante la era post-Buteflika». En, *Informe Semanal de Política Exterior*. Nº 998, del 8 de agosto de 2016.

[64] *Sud Oest*, 21 de noviembre de 2016. [En línea] <http://www.sudouest.fr/2016/11/20/la-faillite-menace-l-algerie-2574380-4585.php>. Visto el: 21/11/2016.

[65] *La Vanguardia,* 18 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.lavanguardia.com/internacional/20160918/41390896375/el-hachis-de-la-yihad.html>. Visto el 19/09/2016.

tonelaje con cargamentos de hachís valorados en 2.800 millones de euros[66] procedentes de Marruecos y en dirección a las costas libias. Los investigadores consideran que, teniendo en cuenta que en Libia no se consume esta droga, estos cargamentos forman parte de algo más grande, sirven de moneda «para pagar otra cosa», seguramente armas.

Si tenemos en cuenta que la seguridad es el principal problema que tiene en estos momentos la ribera sur y el Sahel, dado que sin ella no será posible el progreso y la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes y que esa inseguridad, junto a la ausencia de oportunidades de futuro y la deficiente gobernanza, son los motivos por los que se producen los flujos migratorios masivos[67], tenemos una de las claves para desarrollar nuestra seguridad cooperativa en esa zona de relevancia estratégica para el sur de Europa. Como dejó dicho el secretario general de las Naciones Unidas, Kofi Annan, en 2005, en su informe a la Asamblea General: «no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ni seguridad ni desarrollo si no se respetan los derechos humanos»[68].

6. EL PLAN MARES

Frente a esas amenazas que planean sobre la principal zona de interés geoestratégico de la geografía española, el Plan Integral de Seguridad Marítima del Estrecho de Gibraltar (MARES) tiene por principal objetivo trasladar la visión de la Estrategia de Seguridad Marítima Nacional (ESMN) al entorno marítimo del estrecho de Gibraltar, para conseguir una adecuada coordinación y cooperación de todos los organismos competentes en la zona, incluido el Mar de Alborán y el Golfo de Cádiz. Se trata de alcanzar los objetivos establecidos en la ESN relativos al ámbito de actuación de la Seguridad Marítima. Estos objetivos son:

[66] *The New York Times,* del 20 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.nytimes.com/es/2016/09/20/el-estado-islamico-controla-la-nueva-ruta-del-hachis-hacia-europa/>. Visto el 22/09/2016.

67 Joaquín PELLICER: *Mediterráneo: equilibrio inestable.* GESI, 15/2016, de 27 de junio de 2016. [En línea] <http://www.seguridadinternacional.es?/q=es/print/855>. Visto el 24/08/2016.

68 Kofi ANNAN: *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos.* Informe del Secretario General de Naciones Unidas a la Asamblea General el 21 de marzo de 2005. [En línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/59/2005>. Visto el 29/08/2016.

- Mantener la libertad de navegación y proteger el tráfico marítimo en el área.
- Proteger las infraestructuras marítimas críticas y la seguridad de los buques de pabellón español.
- Proteger la vida humana en el mar.
- Prevenir y actuar ante actividades criminales y actos terroristas que se desarrollen en este medio.
- Proteger y conservar el litoral, los recursos del medio marino, el medioambiente marino, así como el patrimonio arqueológico sumergido.
- Prevenir y responder en casos de catástrofes o accidentes en el medio marino.
- Hacer frente a una eventual situación de crisis en la zona del Estrecho.
- Una de las principales innovaciones de este plan es que se propone sistematizar los distintos niveles de situación a los que las autoridades puedan enfrentarse, definiendo tres situaciones posibles de Seguridad Marítima, a las que define con el acrónimo SEGMAR seguido de un numeral.

El nivel SEGMAR1, quizás el más relevante del Plan, describe con detalle lo que se consideran acciones permanentes, en todo tiempo, que para España resulta esencial mantener, y que deben implementar las distintas autoridades responsables. Así, se considera que deben ser acciones permanentes en el Estrecho:

- El mantenimiento de una presentación de la situación marítima de forma completa y coherente en toda el área de interés, mediante la oportuna monitorización «todo tiempo».
- El reconocimiento de las rutas habituales de tráfico mercante, a través de las constantes patrullas de elementos marítimos y aéreos.
- La detección de buques y embarcaciones que se encuentren en peligro, para poder ejercer las tareas de salvamento que correspondan.
- La detección de actividades que atenten contra el medio ambiente y el patrimonio cultural subacuático.
- La vigilancia de pesca y el control de los caladeros en la zona.
- La identificación de las rutas empleadas en actividades ilegales, mediante tareas de investigación.

- La detección y seguimiento de cualquier buque que realice actividades sospechosas, para lo cual se requiere una operativa que pueda mantenerse «todo tiempo».
- El intercambio de información, mediante los oportunos protocolos de coordinación, entre los medios aéreos y de superficie que se encuentren operando en la zona.
- El análisis de las actividades detectadas y la identificación de su posible evolución o tendencia futura. O, lo que es lo mismo, un adecuado trabajo de inteligencia.

El Plan MARES contempla la intervención y coordinación de una veintena de centros y organismos pertenecientes a ocho ministerios distintos y dos empresas privadas. Todos con presencia en la zona del Estrecho.

Que este plan no se ha quedado simplemente en un documento más de los que puede producir la Administración, lo demuestra que desde su aprobación, en enero de 2015, se hayan realizado dos Conferencias de Centros Operativos de Seguridad Marítima[69] para debatir la forma de coordinar las acciones previstas en dicho Plan y desarrollar sus protocolos y sistemas físicos y virtuales de actuación, así como su diseño e implantación.

Según la información difundida en la web del DSN[70], se trató en su primera edición de una conferencia «novedosa y pionera por su aproximación integral a los problemas que conciernen a la seguridad marítima en un área de alto interés estratégico como el estrecho de Gibraltar». Asistieron a la misma los responsables de la seguridad marítima pertenecientes a los distintos departamentos de la Administración central, de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

En la segunda de estas conferencias[71], celebrada un año después de la primera, la cooperación interdepartamental siguió siendo uno de los puntos más relevantes de los debates. La información pública difundida de este segundo encuentro indica que se abordó «la creación de un entorno de conocimiento

[69] La primera Conferencia de Centros Operativos de Seguridad Marítima se celebró el 29 de junio de 2015 y la segunda el 7 de junio de 2016. Ambas en el complejo de La Moncloa.

[70] Ver [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/presidencia-del-gobierno-aborda-medidas-para-mejorar-coordinaci%C3%B3n-estrecho#sthash.fNPXkb5p.dpuf>. Visto el 12/08/2016.

[71] [En línea] <http://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/segunda-conferencia-centros-operativos-seguridad-mar%C3%ADtima>. Visto el 12/08/2016.

virtual en seguridad marítima» para mejorar «el conocimiento compartido del entorno marítimo mediante un proceso que favorezca el intercambio de información». Queda claro que se pretende llevar a cabo un desarrollo tecnológico común para todos los centros que tengan que ver con la seguridad marítima, que aúne esfuerzos y permita un enlace en tiempo real entre ellos y, sobre todo, protocolos de actuación común. Esta segunda vez no consta que se invitara al encuentro a más representantes que a los de cinco ministerios, ni en la información difundida aparece citado el Estrecho una sola vez.

Además de España, otros dos países comparten la geografía del Estrecho y constituyen por ello piezas fundamentales de cualquier aproximación a la seguridad de este entorno: Marruecos y Argelia.

III. MARRUECOS/ARGELIA

Los países de la ribera sur del Mediterráneo y en concreto los más cercanos a nuestro sur, son actores fundamentales en la ecuación de seguridad de la región y por tanto de España. Aquí se puede afirmar, sin lugar a dudas, que la seguridad del vecino contribuye decididamente a nuestra seguridad. Ignorar su relevancia es dejar a un lado una de las piezas más trascendentes para la seguridad en el área del Estrecho, a cuyas aguas tienen acceso directo. Aquí la geografía, de nuevo, manda. Las aguas que bañan la mitad sur de la zona más angosta de este paso natural entre el Mediterráneo y el Atlántico son aguas territoriales marroquíes, mientras la mitad norte corresponde a aguas territoriales españolas. Ambos países, como ya hemos explicado, comparten el control marítimo del paso de buques, por delegación de la OMI.

Tanto con Marruecos como con Argelia, España mantiene enlace marítimo regular, además del terrestre con el primero de estos países. Así, el flujo de personas entre ambas orillas es constante. España, además, y este es un dato de gran relevancia estratégica, es el primer socio comercial de Marruecos, por delante de Francia, según los datos aportados tanto por el órgano estadístico marroquí, la Oficina de Cambios, como por Eurostat, el organismo estadístico europeo[72]. Y mantiene esta posición de forma ininterrumpida desde hace tres años.

[72] [En línea] <http://www.invertia.com/noticias/espana-consecutivo-socio-comercial-marruecos-3143353.htm>. Visto el 25/08/2016.

Sin embargo, un factor de riesgo que no se puede dejar de lado es el enorme diferencial de riqueza entre la orilla sur y la norte del Estrecho, del orden de 1 a 13, que lo sitúa como el más alto del mundo, muy por delante del que separa a Méjico de Estados Unidos, que es de 1 a 7. Reducir esa gran diferencia, mediante la ayuda al desarrollo de la ribera sur, no es más que invertir en seguridad.

Contemplar el desarrollo y la competencia económica de Marruecos como un elemento negativo para España, cuando es justo al revés, es no entender que su desarrollo económico y el incremento del nivel de vida en Marruecos, así como la consolidación y el avance democrático de sus instituciones, solamente pueden tener consecuencias positivas para nuestra economía y nuestra seguridad.

1. MARRUECOS

A.- La lucha antiterrorista

En la lucha antiterrorista y en el control de la radicalización, Marruecos se ha mostrado desde hace años como un aliado insustituible de España. Constatado el origen de buena parte de los autores del atentado del 11-M y que el propio Marruecos haya sido escenario de varios e importantes atentados yihadistas, los respectivos cuerpos de seguridad mantienen una estrecha relación, incluyendo el hecho de que agentes de ambos países se encuentren destacados en el país vecino, así como que magistrados estén desplazados de forma permanente para mejor coordinar tanto a los cuerpos de seguridad como a los tribunales respectivos. De forma muy gráfica, el coronel jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras explicó en unas jornadas desarrolladas en La Línea en el mes de noviembre de 2016 que, a dos puertas de su despacho en la sede de la Comandancia tiene su lugar de trabajo, de forma permanente, un oficial de la Gendarmería Marroquí. España mantiene, además, consejeros de Interior tanto en la Embajada en Rabat como en el Consulado General en Tánger.

El nivel de cooperación entre ambos países en este ámbito, incluido el intercambio de información en tiempo real, es calificado de «excelente» por quienes se han detenido a analizarlo en detalle. Luisa Barrenechea y Rogelio

Alonso definen la cooperación antiterrorista entre ambos países como: prioritaria, de Estado, esencial e imprescindible, además de intensa y de calidad[73].

El documento más relevante que contempla la cooperación entre España y Marruecos es el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 1991, que entró en vigor el 28 de enero de 1993[74]. Su pretensión fue la de institucionalizar el diálogo político creando la figura de las Reuniones de Alto Nivel (RAN) que vienen a ser idénticas a las denominadas Cumbres Bilaterales que España mantiene con sus otros vecinos, como Francia y Portugal y que diez años después estableció con Argelia. La primera RAN al amparo de este Tratado se celebró en 1993. En 2015 se ha celebrado la undécima. Las dos últimas han tenido lugar durante el primer mandato del Gobierno de Mariano Rajoy (2012 y 2015) lo que denota el buen momento por el que atraviesan las relaciones bilaterales.

En el documento difundido tras la reunión de 2012, ambas delegaciones analizaron la situación en el Sahel, Oriente Medio y el Mediterráneo y se firmó la denominada *Declaración de Rabat* que pretendía impulsar la asociación estratégica entre ambos países. Se establecieron las bases para un Diálogo Político Reforzado mediante reuniones periódicas de alto nivel entre los responsables de los Ministerios de Asuntos Exteriores e Interior. Semanas después del encuentro entró en vigor el *Acuerdo entre España y Marruecos relativo a la circulación de personas, el tránsito y la readmisión de extranjeros entrados ilegalmente*, que se había firmado en 1992, es decir, veinte años antes.

En abril de 2013 se produce la firma de un Acuerdo bilateral para la creación de un Equipo Conjunto de Análisis de Cooperación Policial en materia de Inmigración.

En el punto 14 de la Declaración final de la RAN de 2012[75] se comprometen ambos países a trabajar para resolver las crisis regionales respetando los principios de la Carta de la ONU y a trabajar «codo con codo» en el marco de

[73] Luisa Barrenechea y Rogelio Alonso: «La cooperación antiterrorista entre España y Marruecos: ¿un modelo para la estrategia contra el yihadismo?». En, *Cuadernos de Estrategia*, nº 173. IEEE, 2015. (Págs. 183-227).

[74] *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de febrero de 1993.

[75] Ver texto completo de la Declaración Conjunta, fechada en Rabat, el 3 de octubre de 2012, en: *Paix et Sécurité Internationales*, nº 1, 2013, pp. 186-201. [En línea] <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales/numerosPSI/psi-01-documentation-torrejon-zebda-ran.pdf>. Visto el 25/08/2016.

las operaciones de mantenimiento de la paz ya sea bajo mandato de la ONU o en operaciones de la OTAN y a luchar juntos contra las amenazas globales con la comunidad internacional para erradicarlas. Consideran necesario profundizar todavía más su «cooperación ejemplar» en la lucha contra el crimen trasnacional organizado, el terrorismo, la trata de seres humanos, el blanqueo de dinero y otros delitos.

El punto 55 habla de retomar la actividad del Grupo Conjunto Multidisciplinar dedicado al análisis y la evaluación de la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada trasnacional. El párrafo 57 insiste en que ambos países se congratulan de la «cooperación ejemplar entre los dos países en el ámbito de la seguridad» y se felicitan por el «excelente nivel de cooperación en la lucha contra el terrorismo» y convinieron en la necesidad de reforzar la cooperación operativa.

Respecto a los Centros de Cooperación Policial de Tánger y Algeciras, conocidos como Comisarías Conjuntas[76], donde se encuentran destinados agentes policiales de ambos países, la RAN 2012 expresó su satisfacción por su funcionamiento y convinieron ambas delegaciones en estudiar su optimización.

La RAN de 2015, celebrada en junio de ese año en Madrid, destacó que las relaciones entre ambos países son «mejores que nunca» y el Gobierno español declaró expresamente su apoyo a la estrategia de Marruecos en la lucha antiterrorista centrada en: reforzar la seguridad, promover el desarrollo económico incluyente y fomentar la tolerancia religiosa. Se acordó reforzar la colaboración en la lucha contra la inmigración irregular, la trata de seres humanos y las redes criminales de traficantes. La cooperación en materia de Seguridad se calificó de «ejemplar»[77].

Como se comprueba, la Seguridad interior adquiere un elevado nivel en estas relaciones políticas aunque, como destaca Fernando Reinares, «España y Marruecos carecen aún de un convenio que proporcione el marco jurídico

[76] Ver texto del «Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho "ad referendum» en Madrid, el 16 de noviembre de 2010" en: *Boletín Oficial del Estado,* del 15 de mayo de 2012.

[77] Ver texto completo de la Declaración Conjunta, fechada en Madrid, el 5 de julio de 2015, en: *Paix et Sécurité Internationales*, nº 3, 2015, pp. 239-271. [En línea] <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales/numerosPSI/psi-03-documentation-ran.pdf>. Visto el 25/08/2016.

en el contexto del cual desarrollar más adecuadamente, superando incluso algunas diferencias en las respectivas legislaciones, la cooperación bilateral en materia de seguridad, incluyendo la lucha contra el terrorismo»[78]. Sin embargo, pese a ello, manifiesta abiertamente que esta cooperación, hoy, «es mejor que nunca» tanto en la vertiente judicial como en la policial.

El informe *El Estado Islámico en España*, del Real Instituto Elcano[79], señalaba recientemente que entre junio de 2013 y mayo de 2016 se habían desarrollado en España ocho operaciones antiterroristas conjuntas entre fuerzas policiales españolas y marroquíes.

Además del magistrado de enlace español destacado permanentemente en Marruecos y de los guardias civiles y policías adscritos a nuestra representación diplomática, Agentes de la DGST (Dirección General de Vigilancia del Territorio) marroquí participan en territorio español con la policía española en la lucha contra el terrorismo yihadista. Estas actuaciones y esta presencia eran, para algunos expertos, impensables hace solamente tres años.

En abril de 2015 se celebró una reunión cuatripartita (G-4) de ministros del Interior de Portugal, Marruecos, España y Francia en la que se destacó el «papel central» desempeñado por Marruecos en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Precisamente para luchar contra estos dos tipos de criminalidad tan engarzados entre sí, se constituyó en marzo de 2015, muy cerca de Rabat, la Oficina Central de Investigación Judicial, con la mirada puesta no solo en la posible radicalización de elementos nativos, sino en el peligroso efecto de los retornados. De hecho, en agosto de 2013, en Siria, se había formado en base a los yihadistas que habían viajado desde Marruecos (se calcula que al menos unos 1.500) un grupo específicamente marroquí bajo la denominación de «Harakat Sham al-Islam», Movimiento del Islam de Levante[80].

A finales de octubre de 2015, convencidos de que la seguridad en el Estrecho es un asunto fundamentalmente de los países ribereños, España y Marruecos desarrollaron un ejercicio de emergencia radiológica. En 2013 ya

[78] Fernando Reinares y Carola García-Calvo: *Cooperación antiterrorista… cit.*

[79] Fernando Reinares y Carola García-Calvo: *Estado Islámico… cit.*

[80] Ignacio Fuente Cobo: *La amenaza yihadista en Marruecos tras las Primaveras Árabes.* Documento de Análisis del IEEE: 59/2016, del 27 de septiembre de 2016. [En línea] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2016/DIEEEA59-2016_AmenazaYihadista_Marruecos_IFC.pdf>. Leído el 01/10/2016.

se había desarrollado el primero, denominado REMEX 13, organizado por la Dirección General de Protección Civil y Emergencias del Ministerio del Interior, en colaboración con las autoridades marroquíes y el apoyo de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA)[81]. Este simulacro fue exclusivamente teórico, de los denominados de mesa, y se enmarcaba en la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGTN). Se trataba de simular una operación de tráfico ilícito de materiales radiactivos entre los puertos de Algeciras y Tánger durante la Operación Paso del Estrecho, que acababa provocando una dispersión a la atmósfera de material radioactivo.

El ejercicio de 2015, denominado «Gate to África»[82], además de dos días de trabajo de mesa, incluyó una tercera jornada donde se llevó a la práctica en aguas del Estrecho un supuesto táctico. Se trataba de simular un transporte conocido de material radioactivo a bordo de un buque que, en aguas territoriales españolas frente a las costas de Tarifa, sufre un asalto por parte de un grupo terrorista que, sustrayendo una parte de esa carga, huye en una embarcación menor en dirección a la costa marroquí. El supuesto incluyó la intervención de embarcaciones de las fuerzas de seguridad de ambos países y de unidades especiales de intervención, así como medios aéreos. Asistieron un total de 70 observadores de la OIEA y de otros organismos internacionales, que siguieron el ejercicio desde el Centro de Coordinación para la Vigilancia Marítima de Costas y Fronteras de la Guardia Civil, en Madrid.

Con España, es bien conocido, existen igualmente situaciones y posicionamientos que provocan de vez en cuando que las relaciones se conviertan en tensas. Sin embargo, y según reconoció el propio Mohamed VI a periodistas españoles y ratifican los responsables policiales españoles destinados en Marruecos, la cooperación en este ámbito circula por otros canales y no se ve

81 [En línea] <http://www.proteccioncivil.es/web/dgpcye/comunicado-detalle/-/asset_publisher/Ho6d/content/espana-y-marruecos-realizan-un-simulacro-de-emergencia-radiologica-en-la-escuela-nacional-de-proteccion-civil?redirect=http%3A%2F%2Fwww.proteccioncivil.es%2Fweb%2Fdgpcye%2Fcomunicado-detalle%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_Ho6d%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_count%3D3>. Visto el 26/08/2016.

82 Ver: «Las aguas del Estrecho acogen un simulacro de emergencia radioactiva», en: *La Verdad del Campo de Gibraltar*, del 30 de octubre de 2015 y [En línea] <http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/4951411>.

afectada. Ni siquiera cuando se produjo la crisis de Perejil, esa cooperación se vio alterada[83].

Por si quedaba alguna duda respecto a la implicación de Marruecos en la lucha antiterrorista en general y antiyihadista en particular, el contenido del discurso pronunciado por el Rey Mohamed VI el 20 de agosto, con motivo del 63º aniversario de la «Revolución del Rey y del Pueblo», las ha despejado del todo. Su intervención incluía uno duro ataque a quienes utilizando una interpretación sesgada del islam, cometen todo tipo de atentados contra inocentes. En concreto, y en la parte final de sus palabras, señaló: «Ante la expresión de las locuras en nombre de la religión, todos, ya seamos musulmanes, cristianos o judíos, debemos formar una sola fila para hacer frente a cualquier forma de extremismo, odio u ostracismo»[84].

Con anterioridad, se había mostrado tajante al afirmar que: «No son musulmanes los terroristas que se presentan en nombre del Islam», para preguntarse después: «¿Pero cuándo se consideró matar a los inocentes como lucha sagrada?». Dirigiéndose a los marroquíes residentes fuera de su país, les instó a que se aferrasen a los valores de la religión y de sus tradiciones «para hacer frente a este fenómeno que les es ajeno», además de incitarles a que se coloquen «siempre a la cabeza de los defensores de la paz, la concordia y la convivencia en los países de su residencia». Siendo consciente del tono de sus palabras, el Rey Mohamed VI compartió su creencia de que «todos estamos en el punto de mira, y todo aquel que piense o crea en lo que acabo de decir, constituye un objetivo del terrorismo».

B.- La cooperación en Defensa

El Convenio de Cooperación en el ámbito de la Defensa de 1989[85], entre España y Marruecos, que entró en vigor el 20 de diciembre de 1990, aun siendo anterior al Tratado de Amistad entre ambos países, es de menor calado político que el de 1991 antes citado, aunque su objetivo manifiesto sea el de favorecer la paz y la seguridad en la región, así como su estabilidad.

---

[83] Luisa Barrenechea y Rogelio Alonso: «La cooperación antiterrorista… *cit.* , pp. 211-212..

[84] La versión íntegra, en francés, del discurso del Rey de Marruecos puede consultarse [En línea] <http://www.maroc.ma/fr/discours-royaux/discours-de-sm-le-roi-la-nation-loccasion-du-63eme-anniversaire-de-la-revolution-du>. Visto el 25/08/2016. Agradezco a Siham Zebda que me facilitara la localización de este discurso.

[85] *Boletín Oficial del Estado*, de 19 de enero de 1991.

En su artículo primero proclama la cooperación y los intercambios entre las respectivas Fuerzas Armadas como instrumentos a desarrollar, incluyendo las visitas de delegaciones y la realización de maniobras combinadas. Igualmente prevé la asistencia de militares de cada país a las academias y escuelas del otro, previendo las escalas de buques y aeronaves.

En el artículo segundo se define la asistencia mutua mediante el intercambio de información. El artículo sexto establece que la cooperación prevista en este Convenio se desarrollará mediante acuerdos específicos, con lo que se le atribuye al Convenio de 1989 la condición de Acuerdo Marco o de referencia.

El artículo séptimo crea una Comisión Mixta para Asuntos de Defensa que realizará el seguimiento de lo previsto en el Convenio. La compondrán los respectivos responsables de Defensa de ambos países con reuniones anuales. Se establece también un Comité de Cooperación Militar, formado por el JEMAD español y un alto representante militar marroquí designado. Igualmente, prevé un Comité de Cooperación Tecnológica, Industrial y de Asuntos de Infraestructura, Armamento y Material. El artículo 9 establece una vigencia de 5 años, renovable por periodos de 2 años por acuerdo tácito de las partes.

Desde 1988, las Fuerzas Armadas españoles destinan a un oficial como profesor en la Escuela de Estado Mayor de las Fuerzas Armadas Reales en Kenitra y otro oficial asiste como alumno a ese mismo curso. Desde 2006 un oficial español realiza el Curso Superior de Defensa marroquí, que es el que en ese país da acceso al empleo de coronel.

Oficiales marroquíes asisten igualmente al curso de Estado Mayor en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, en Madrid, así como a los cursos de Logística, Buceadores de combate, paracaidismo, etc. Más de 400 miembros de las Fuerzas Armadas marroquíes han completado su formación en diferentes escuelas de las Fuerzas Armadas españolas, según los datos que aporta el teniente coronel Jesús Díez Alcalde[86].

En cuanto a maniobras y ejercicios realizados por ambos países, y siguiendo la misma fuente anteriormente citada, podemos referir los «Atlas» y «Balsar» (Ejército del Aire) y los «Medatex» y «Maes» (Armada). O los más relevantes «Seaborder», que se engloban en la iniciativa 5+5 Defensa y que

[86] Jesús Díez Alcalde: *Se consolida la cooperación militar hispano-marroquí.* 25 de noviembre de 2013. [En línea] <http://www.atalayar.com/blog/se-consolida-la-cooperaci%C3%B3n-militar-hispano-marroqu%C3%AD>. Visto el 14/05/2015.

constituyen ejercicios anuales de seguridad marítima en la zona del Estrecho y aledaños. Los últimos fueron presenciados por los ministros de Defensa de España, Marruecos, Mauritania, Argelia, Malta y Portugal.

En 2012, y después de 8 años de interrupción, se celebró en Rabat, con asistencia del ministro de Defensa español Pedro Morenés, una reunión bilateral de alto nivel en la que se trató de la cooperación en ciberseguridad, gestión de catástrofes y emergencias. En ese encuentro se constató un gran interés de la parte marroquí por la Unidad Militar de Emergencias (UME) española. Como consecuencia, Marruecos fue invitado a participar en los ejercicios 'Curiex 2013' que se celebraron en la zona colindante con la central nuclear de Almaraz. Se trataba de un ejercicio financiado y coordinado por la Comisión Europea y en el que el único país no comunitario que participó fue Marruecos. Desde entonces, un coronel del Ejército marroquí se encuentra destacado en el Cuartel General de la UME.

C.- El submarino ruso y la base de Ksar Sghir

Marruecos cuenta desde finales de 2015 con una base naval en el Estrecho. Se trata de la base de Ksar Sghir, a 20 kilómetros en línea recta desde Ceuta y en las proximidades del puerto de Tánger-Med. En ese mismo año, el almirante norteamericano Mark Ferguson, responsable de las Fuerzas Navales norteamericanas para el Mediterráneo y África, la visitó. La pretensión marroquí de que la VI Flota la utilice como puerto de escala, de momento no ha cristalizado.

En su construcción no han faltado contratiempos, como por ejemplo el temporal que se llevó por delante en 2009 buena parte del dique de abrigo cuando aún no estaba finalizado. Han tenido que transcurrir casi ocho años desde que el Rey Mohamed VI pusiera la primera piedra de esta obra para que se den por finalizadas, pese a que la previsión inicial fue de tres años.

No ha de extrañar que Marruecos quiera tener una base naval en el Estrecho. Quizás su ubicación concreta no sea la mejor, pero entra dentro de toda lógica que Marruecos quiera estar presente, también en la vertiente militar, en esta zona. Lo que debería extrañar es que no la haya tenido antes. Este deseo se sitúa en paralelo a su decisión de asumir su responsabilidad en el control civil del tráfico marítimo en el Estrecho, erigiendo y dotando una torre de control en Tánger y compartiendo con España esa responsabilidad internacional. La base podría relacionarse, en el futuro, con el anuncio de adquisición, por

parte de la Marina marroquí, de un submarino convencional de cuarta generación, de la clase «Amur 1650», a la rusa «Rubin» (Oficina Central de Diseño de Ingeniería Marina) con sede en San Petersburgo.

El 'Amur 1650', apalabrado por Marruecos, es una evolución de las distintas series de los submarinos de la clase «Kilo» (denominación OTAN) diésel-eléctricos. En comparación con estos, desplaza menos tonelaje y es mucho más silencioso. Su firma acústica es considerada por el fabricante "la más silenciosa del mundo"[87]. Este modelo cuenta con seis lanzatorpedos con capacidad para disparar misiles de crucero, además de equipos de guerra electrónica de última generación. El submarino ruso podría embarcar, una vez probada, una planta de propulsión independiente del aire, denominado sistema de propulsión anaerobio o AIP en sus siglas en inglés (Air Independent Propulsion), con generadores electro-químicos. Este sistema incrementa considerablemente el tiempo que el sumergible puede permanecer en inmersión.

Las características técnicas del «Amur 1650» son similares a las del proyectado por la Armada española S-80, reconvertido en S-81Plus tras los problemas de diseño que ha sufrido y que han retrasado considerablemente la entrega del primer buque de la nueva serie. Los tres S-70 con que en estos momentos cuenta la Armada sufrirán una quinta Gran Carena, no prevista en principio, para prolongar su vida útil hasta que puedan ser sustituidos por la nueva serie.

La relación entre la compra del submarino y la nueva base en el Estrecho se centraría en la posibilidad de que ésta fuera el atraque habitual del primero, una vez incorporado a la Marina Real. De todas formas, queda por conocer cuál sería el uso operativo y estratégico que querrán darle a esta nueva nave los mandos navales marroquíes. Queda tiempo para ello, ya que dada la ausencia de experiencia marroquí en el uso del arma submarina, se impone un tiempo prudencial para formar tanto a las tripulaciones como al escalón logístico que debe apoyar su utilización. Además, Rubin no estaría en disposición de entregar dicho submarino antes de 2020[88].

Otra posibilidad se centra en que la base de Ksar Sghir pudiera ser utilizada por los buques de la flota rusa en sus trayectos hacia o desde el

[87] [En línea] <http://ckb-rubin.ru/en/company_profile/>. Visto el 28/08/2016.

[88] [En línea] <http://www.infodefensa.com/mundo/2016/08/23/noticia-marruecos-negocia-compra-rusia-cazas-ademas-submarino.html>. Visto el 30/8/2016.

Mediterráneo. Rusia, después de su regreso a este mar, está falta de puertos en los que repostar y reparar sin necesidad de regresar a sus bases, tras que haya reanudado sus despliegues en zonas sensibles y de su interés. De momento, y en base a un acuerdo firmado entre España y la entonces Unión Soviética en febrero de 1969[89], buques de la flota rusa recalan en Ceuta para aprovisionarse. Las escalas suman una media de once buques al año: diez en 2013, trece en 2014 y once en 2015[90], incluidos submarinos convencionales, fragatas y destructores.

La necesidad de encontrar un sustituto a las escalas de unidades rusas en Ceuta, donde exclusivamente se llevan a cabo tareas de abastecimiento y descanso de tripulaciones, se puso de manifiesto de forma pública el pasado mes de octubre con la polémica internacional surgida por el paso del portaviones ruso *Almirante Kuznetsov* y sus escoltas camino del Mediterráneo oriental. La solicitud de escala en Ceuta de algunos buques que acompañaban al portaaviones ruso fue retirada en el último momento, tras las gestiones diplomáticas llevadas a cabo entre España y Rusia y ante las quejas de algunos aliados de la OTAN y de ciertos órganos de opinión anglosajones[91]. El destino de esta flota era participar en los bombardeos que sobre la ciudad de Alepo llevan a cabo fuerzas rusas en apoyo del gobierno de Damasco.

Solamente en la base de Tartus, en Siria, en el otro extremo del Mediterráneo, es hoy posible una escala prolongada y segura en este mar de los buques rusos. Para potenciar las posibilidades de esta base se están llevando a cabo obras de mejora de gran envergadura que resultarán en una gran trans-

[89] Ángel Liberal Fernández: *Barcos soviéticos en la colonia de Gibraltar.* 03/05/2016. [En línea] <https://generaldavila.wordpress.com/2016/05/03/barcos-sovieticos-en-la-colonia-de-gibraltar-angel-liberal-fernandez-capitan-de-navio-r/>. Visto el 24/05/2016.

[90] *El País*, 26 de marzo de 2016. [En línea] <http://politica.elpais.com/politica/2016/03/26/actualidad/1459022294_947252.html>. Visto el 24/05/2016.

[91] Ver: Luke Coffey: «As Aleppo Burns, Spain Resupplies The Russian Navy», 20 de octubre de 2016. [En línea] <http://www.huffingtonpost.com/entry/as-aleppo-burns-spain-resupplies-the-russian-navy_us_5808b794e4b00483d3b5d06a>. Visto el: 21/10/2016. *The Telegraph,* 26 de octubre de 2016. [En línea] <http://telegraph.co.uk/news/2016/10/25nato-fears-russian-battle-group-may-be-used-for-indiscriminate-t/>. Visto el: 27/10/2016. *El País,* 26 de octubre de 2016. [En línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/10/25/actualidad/1477421097_408325.html>. Visto el: 26/10/2016. *The Washington Post,* 5 de noviembre de 2016. [En línea] <http://www.ndtv.com/world-news/how-russias-lone-aircraft-carrier-will-change-the-fight-in-syria-1621630?site=full>. Visto el:_06/11/2016.

formación de la misma, lo que facilitará el incremento de la frecuencia de las patrullas marítimas rusas en el Mediterráneo[92]. El decidido apoyo de Moscú al régimen de Damasco garantiza esa presencia.

La decisión marroquí de adquirir el submarino en Rusia coincide en el tiempo con lo que se ha interpretado como un intento de giro en su política exterior. Las desavenencias entre los gobiernos marroquí y norteamericano, además de las que se producen cada cierto tiempo con el francés o con la misma UE y la ONU, han concluido con un movimiento de pretendido calado estratégico de la diplomacia marroquí hacia Rusia y China, además de hacia la India. El Rey Mohamed VI podría haber querido con esto demostrar su independencia estratégica. La postura de Estados Unidos en torno a las competencias de la MINURSO (Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental)[93] en relación al respeto a los derechos humanos en la zona, la inclusión de Marruecos en una lista del Departamento de Estado sobre violación de esos mismos derechos y unas declaraciones del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, en marzo de 2016, durante una visita a campos de refugiados saharauis en Argelia, en las que calificó de «ocupados» los territorios que Marruecos considera sus «provincias del sur» o el «Sahara marroquí», constituyen algunos de los últimos desencuentros. El protagonizado por el secretario general de la ONU trajo consigo la expulsión del territorio del Sahara Occidental de la mayor parte del personal civil de la

[92] Marc Marginedas: «Rusia regresa con fuerza al Mediterráneo». En, *AFKAR/IDEAS*, nº 48 (Invierno 2015/2016). [En línea] <http://www.politicaexterior.com/articulos/afkar-ideas/rusia-regresa-con-fuerza-al-mediterraneo/>. Visto el 22/08/2016.

[93] La Resolución del Consejo de Seguridad de la ONU 2285 (2016) de 29 de abril, aunque no incluyó la incorporación a la misión de MINURSO de la función de velar por el respeto a los derechos humanos en la zona, destaca varias veces el compromiso de alcanzar la libre determinación del pueblo saharaui y la aspiración de conseguir una solución política, a la vez que constata la violación de los acuerdos existentes y «la importancia de mejorar la situación de los derechos humanos en el Sahara Occidental y en los campamentos de Tinduf» y alentaba a las partes a realizar esfuerzos para mejorar la promoción y protección de los mismos. Considera esta Resolución como «no aceptable» la consolidación del *statu quo* y, finalmente, prorroga el mandato de la MINURSO hasta el 30 de abril de 2017, confirma la "necesidad urgente" de que la Misión de la ONU vuelva a funcionar a plena capacidad en un plazo de 90 días y que se respeten los acuerdos militares que favorecen el alto fuego entre las partes. [En línea] <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2285(2016)>. Visto el 28/08/2016.

MINURSO[94]. Para redondear la situación, una visita del titular de Asuntos Exteriores francés de tres días, prevista para mediados de julio de 2016, fue suspendida en el último momento.

El movimiento del monarca hacia Rusia y China, ambos miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se estaba fraguando hacía meses y se sustenta en una manifestada incomprensión marroquí hacia la postura de su principal aliado occidental en torno a cuestiones que Rabat considera fundamentales, como el Sahara Occidental. Esta decisión de giro diplomático culminó en las visitas del monarca alauita a Moscú y Pekín en los meses de marzo y mayo de 2016 respectivamente. Con ambos países firmó el Rey Mohamed VI sendos acuerdos de asociación estratégica. Una vez más el Sahara Occidental se convirtió en un elemento determinante para concretar la política exterior marroquí, cualquiera que sea su interlocutor.

El intento del monarca, sin embargo, de conseguir que Rusia se acercara a la postura de Marruecos respecto al Sahara no fructificó, dado que este país mantuvo su posición tradicional de abstención en el Consejo de Seguridad, con lo cual no bloqueó la resolución aprobada en abril de 2016, y el representante de la Federación Rusa en Naciones Unidas, tras defender que la solución al conflicto debe ser mutuamente aceptada por las partes, pero en todo caso respetando el derecho a la autodeterminación de la población del Sahara Occidental, destacó el papel fundamental de la MINURSO en esa tarea y justificó su abstención señalando que el texto que había resultado podía ser malinterpretado.

En un discurso pronunciado en Ryad, el 21 de abril, ante el Consejo de Cooperación del Golfo, el Rey de Marruecos se desahogó contra occidente y lo que consideró una «conspiración» contra los países árabes estables, entre los que incluyó a las monarquías del Golfo, a Marruecos y a Jordania[95]. *Le Monde* tituló su crónica de esa reunión con un significativo: «Marruecos: el giro anti-occidental de Mohamed VI». En 2013, Rabat ya había suspendido

[94] *El País,* 25 de marzo de 2016. [En línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/25/actualidad/1458919707_723491.html>. Visto el 28/08/2016.

[95] *Le Monde Afrique,* 26 de abril de 2016. [En línea] <http://www.lemonde.fr/afrique/article/2016/04/26/maroc-le-virage-anti-occidental-de-mohammed-vi_4908979_3212.html>. Visto el 30/08/2016.

las maniobras *African Lion*[96] en las que tenían que participar 1.400 soldados estadounidenses y 900 marroquíes, cuando parte del contingente norteamericano ya se encontraba en territorio marroquí. El motivo fue la posición de Washington en las Naciones Unidas respecto al Sahara.

Sin llegar a romper su relación privilegiada con occidente y más en concreto con Estados Unidos, *Le Monde* entendió que el Rey estaba intentando demostrar su «autonomía estratégica» mediante un «delicado equilibrio».

2.- ARGELIA

El profesor Rafael Bustos nos recuerda que «aunque nuestra memoria de Argelia [la de los españoles] sea hoy pobre y discontinua, en realidad, no se corresponde con un pasado de relaciones persistentes de todo signo»[97]. La posición geográfica de Argelia es de tal relevancia que no es posible entender ni realizar ninguna previsión respecto al Mediterráneo sin contar con Argelia. Para el profesor Carlos Echeverría, en clave regional, Argelia es «el actor por antonomasia en lo que a la lucha contra la amenaza terrorista yihadista respecta»[98], dado que aúna su experiencia antiterrorista ante grupos especialmente letales en su propio territorio, a la envergadura de sus Fuerzas Armadas y de Seguridad, junto a sus capacidades para liderar organizaciones con proyección magrebí y saheliana.

Argelia es el décimo país del planeta por extensión territorial (2,38 millones de kilómetros cuadrados), el más grande de África y del Mundo Árabe, y tiene una fachada mediterránea de mil kilómetros de extensión. Sus límites fronterizos lindan con Marruecos, Mauritania, Túnez, Libia, Mali y Níger, además de unos escasos 42 kilómetros con el Sahara Occidental. La distancia entre Orán, en la costa argelina, y Cabo de Gata, en la costa española, es de escasamente un centenar de millas náuticas (188 kilómetros).

---

[96] *ABC,* 16 de abril de 2013. [En línea] <http://www.abc.es/internacional/20130416/abci-marruecos-eeuu-shara-201304161707.html>. Visto el 28/08/2016.

97 Rafael Bustos: «Las relaciones España-Argelia, una mirada desde España». En, *Anuario Internacional CIDOB 2006*. Ed.: CIDOB. Barcelona, 2007. (Pág. 500).

[98] Carlos Echeverría Jesús: «Escenarios privilegiados de germinación del yihadismo salafista en la vecindad inmediata de Europa: el Magreb y el Sahel hasta Siria». En, *Yihadismo en el mundo actual.* Documentos de Seguridad y Defensa, nº 62. Ed.: Escuela de Altos Estudios de Defensa. Septiembre, 2014.

La cooperación en todos los ámbitos con Argelia lleva retraso respecto a la que España mantiene con Marruecos, «en gran parte debido al largo conflicto argelino y a su aislamiento internacional»[99], señala Bustos. España y Argelia no encauzaron una nueva línea de cooperación hasta que el país africano firmó con la UE el Acuerdo de Asociación, en 2002. Pocos meses después, como relata el profesor Bustos, España y Argelia rubrican el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación[100], que entró en vigor el 30 de octubre de 2003, diez años después del firmado con Marruecos. Con anterioridad, España se había apresurado a ser el primero en acercarse a Argel tras las elecciones de 1999 y en organizar una visita del presidente del Gobierno en 2000, donde se ponen las bases del futuro Tratado de Amistad.

Para España la relación con Argelia es estratégica, no solo por su situación sino por ser un país con enormes reservas de gas natural, con el que firmó el primer contrato de suministro en 1975 y con el que hoy le unen dos gasoductos a través del Estrecho. En 2015, España importó de Argelia el 60 por ciento de su suministro exterior de gas natural[101]. La consideración estratégica del Mediterráneo para ambos países queda patente en las primeras líneas del preámbulo del Tratado, acordándose, de manera similar a lo previsto en el Tratado con Marruecos, Reuniones anuales de Alto Nivel (RAN) de los jefes de Gobierno, así como de los titulares de Asuntos Exteriores. Además de cooperación en materias de desarrollo económico, industrial, jurídico y cultural, el texto normativo prevé cooperación en materia de Defensa, con intercambio de delegaciones, con especial atención a la formación y a la organización de ejercicios combinados.

Y hacia el final, en el artículo 13, pero que con el paso de los años adquiriría una especial relevancia, se prevé la cooperación en la lucha contra el terrorismo trasnacional, el crimen organizado y el tráfico de estupefacientes. Se acuerda reforzar la cooperación entre las instituciones competentes para el intercambio de información y en «la lucha operacional contra el terrorismo».

En 2008, el ministro del Interior español había viajado a Argel para firmar un Convenio de Seguridad y de lucha Contra el Terrorismo y la Criminalidad

[99] Rafael Bustos: «Las relaciones España-Argelia... *cit.*»

[100] *Boletín Oficial del Estado,* de 11 de noviembre de 2003.

[101] Ver, *CORES Informe estadístico anual 2015*. [En línea] <http://www.cores.es/es/publicaciones>. Visto el 27/08/2016.

Organizada[102]. Pérez Rubalcaba señaló tras la firma que «nuestras fuerzas de seguridad trabajan muy bien conjuntamente en el campo de la lucha contra el terrorismo internacional, la criminalidad organizada o la droga». El texto incluye la creación de una Comisión Mixta de cooperación en estas materias. El titular argelino de Interior resaltó el alto grado de intensidad y confianza alcanzado entre las fuerzas de seguridad de ambos países[103].

En febrero de 2014 y en el mismo mes de 2015, se produjeron sendas visitas de los directores generales de la policía de ambos países a sus colegas respectivos. En la primera, celebrada en Madrid, se reiteró el establecimiento de un Comité Mixto de Cooperación en materia de seguridad y de lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, según informó la Dirección General de la Policía[104], que en nada se diferenciaba aparentemente del acordado y ya previsto en el Convenio de 2008.

Ignacio Cosidó destacó entonces «el papel de Argelia como socio estratégico para España y la Unión Europea para mantener la estabilidad y la seguridad en el Mediterráneo», además de agradecer la colaboración prestada en la lucha contra la inmigración ilegal, el terrorismo y el tráfico de drogas. Al finalizar la visita del responsable argelino se anunció la implantación de equipos conjuntos de investigación operativa de Policía Judicial y Fronteras.

Las RAN, fruto del Tratado de 2002, se desarrollan periódicamente, habiendo sido las dos últimas las que tuvieron lugar los años 2013 y 2015, la Vª y la VIª respectivamente. En la de enero de 2013, celebrada en Argel, el documento difundido tras el encuentro[105] resaltaba el comienzo de una «nueva etapa de partenariado estratégico» entre ambos países y reafirmaba el compromiso de profundizar la cooperación entre los ministerios del Interior de ambos países en la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada, subrayando la importancia de la cooperación técnica, sobre todo en el campo de la formación policial especializada. Se condenó en el comunicado conjunto la toma de rehenes «y la puesta en libertad de terroristas detenidos que constituyen una amenaza para la paz, la seguridad y el desarrollo». Combatir

[102] *Boletín Oficial del Estado,* de 28 de octubre de 2009.

[103] [En línea] <http://soitu.es/soitu/2008(06/15/info/1213549705_392811.html>. Visto el 26/08/2016.

[104] [En línea] <http://policia.es/prensa/20140220_1.html>. Visto el 26/08/2016.

[105] [En línea] <http://www.emb-argelia.es/relationespoliticas.html>. Visto el 26/08/2016.

los secuestros con la finalidad de obtener un pago para liberar a los rehenes es citado como una demanda internacional.

Ambos gobiernos se felicitaron por la puesta en marcha, en mayo de 2011, del Grupo Bilateral de consulta sobre terrorismo trasnacional, del crimen organizado y otras amenazas conexas, que se reunió por primera vez en noviembre de ese mismo año.

La VIª RAN[106], celebrada en Madrid en julio de 2015, además de reiterar como en las anteriores reuniones el derecho a la autodeterminación del pueblo saharaui y analizar la situación de Libia, Siria, Irak, Yemen y Mali, se hace un llamamiento a la lucha internacional contra las redes terroristas y la delincuencia organizada, a la vez que se destaca la importancia de la prevención de la radicalización.

Las dos partes constataron «la excelente cooperación en materia de seguridad» a la vez que reafirmaban su compromiso para «profundizar en la cooperación en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, el tráfico de seres humanos y las redes vinculadas a la emigración ilegal», además de contra el tráfico de drogas.

En la comparecencia pública que realizaron ambos mandatarios tras el encuentro, el presidente Rajoy felicitó a su colega Abdelmalek Sellal por su labor de mediación que fructificó con la firma del acuerdo de paz y reconciliación entre el Gobierno de Bamako (Mali) y los movimientos del norte de dicho país[107].

3.- CONFLICTOS NO RESUELTOS

La geografía magrebí mantiene conflictos no resueltos entre los Estados que la conforman, que afectan a cualquier actividad y que determinan, en buena medida, la política exterior de dichos países e impregnan sus relaciones internacionales a cualquier nivel. Tanto la cuestión del Sahara Occidental como el mantenimiento del cierre de la frontera argelino-marroquí desde 1994, complican mucho encontrar un espacio común entre Marruecos y Argelia desde el que actuar de forma decidida en beneficio mutuo, máxime si

[106] [En línea] <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2015/Declaracion%20conjunta%20RAN%20Hispano-Argelina%2021%20jul.pdf>. Visto el 26/08/2016.

[107] [En línea] <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2015/210715-rajoysellal.aspx>. Visto el 26/08/2016.

hablamos de seguridad compartida. La cooperación regional se ve afectada, sin duda, por diferencias que se consideran «irreconciliables»[108].

El Sahara ha enfrentado tradicionalmente a Marruecos y Argelia por el apoyo que ha prestado la segunda al Frente Polisario y a la autoproclamada República Árabe Saharaui Democrática (RASD). Pero, además, Marruecos se muestra extremadamente sensible con el posicionamiento que cualquier país u organización adopta al respecto, lo que le ha llevado a mantener enfrentamientos o tensas relaciones con las Naciones Unidas, la Unión Europea, Francia, España y hasta con los propios Estados Unidos cuando ha pensado que no se ponían al lado de sus tesis.

España, implicada directamente dado que fue, y es para las Naciones Unidas aún, potencia administradora del Sahara Occidental o Sahara español como se le denominó en su momento, ha ido variando su posición respecto a este territorio y su estatus, acomodándola a las tesis marroquíes. La relevancia de la cooperación antiterrorista con Marruecos tiene mucho que ver en este giro. Tras que Rabat enunciara en 2008 la propuesta de cierto grado de autonomía para el territorio, en la comunidad internacional comenzó a vislumbrarse la posibilidad de una solución negociada al conflicto.

Argelia, que alberga desde 1975 los campamentos de refugiados saharauis donde se asienta la RASD y que ha prestado todo su apoyo diplomático e incluso militar a los desplazados, mantiene una posición aparentemente de observador, sin implicarse en las negociaciones que se producen cada cierto tiempo, aunque vigilante ante posibles violaciones de sus fronteras y de sus intereses. La posición argelina, pese a todo, es clave para el futuro de los campamentos y de la propia RASD. En la actualidad, Argelia tiene otros problemas más acuciantes, entre ellos el de la misma lucha antiterrorista que lleva a cabo en su propio territorio y el de la sucesión en la jefatura del Estado así como el de su situación económica. Un despacho de la agencia *Associated Press* del 20 de agosto de 2016, alertaba del auge que estaban adquiriendo en Argelia los musulmanes fundamentalistas, el aumento del número de mezquitas y el cierre progresivo de comercios donde se venden bebidas alcohólicas,

[108] Luisa Barrenechea y Rogelio Alonso: "La cooperación antiterrorista… *cit.*» (Pág. 219).

ante la escasa preocupación mostrada por las autoridades por «la creciente influencia de los salafistas»[109].

El conflicto del Sahara, por su cercanía al Sahel, pudiera muy bien acabar afectado por la deriva de los territorios que se encuentran en el sur de sus campamentos y convertirse en un asunto que influyera en la seguridad argelina y marroquí, además de en la española por cercanía a la península y mucho más a las islas Canarias. El precedente que supuso el secuestro en 2011 de tres cooperantes, dos de ellos españoles, en los campamentos de Tinduf por parte de elementos de *Al Qaeda en el Magreb Islámico* (AQMI)[110], despertó alarma en muchas cancillerías. La posición de las nuevas generaciones de saharauis, que los representantes de la RASD no ocultan, y que se inclina a responder a las acciones marroquíes recurriendo de nuevo a las armas e incluso a llevar el conflicto al interior del territorio marroquí, complica la situación y las perspectivas de futuro. Sin embargo, lo peor que le podría ocurrir a la causa saharaui sería que la comunidad internacional se olvidara de ella o mirara para otro lado. El tiempo corre a favor de las tesis marroquíes, ante la incapacidad de las Naciones Unidas de hacer cumplir sus resoluciones.

Pero entre Marruecos y Argelia existe otro problema fronterizo que nada tiene que ver con el pueblo saharaui y este es el de la frontera norte entre ambos países, cerrada desde 1994. Este enfrentamiento por la frontera es anterior al del Sahara, ya que procede de la época colonial. De los 1.599 kilómetros de frontera común, sólo los primeros 150 comenzando a contar desde el mar, están marcados en los mapas y el resto está en litigio permanente. En esa extensión, Marruecos construyó un muro en 2015, alegando que así aseguraba la frontera contra el terrorismo, el tráfico de drogas, el contrabando y la emigración clandestina, calificándolo como «defensivo»[111]. Argelia, por su parte, ha comenzado también a levantar otra valla paralela a la anterior en

---

[109] [En línea] <http://www.20minutos.com/noticia/58173/0/los-musulmanes-fundamentalistas-ganan-terreno-en-argelia/>. Visto el 05/09/2016.

[110] *El Mundo,* 23 de octubre de 2011. [En línea] <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/10/23/solidaridad/1319358758.html>. Visto el 25/08/2016.

[111] *La Voz de Galicia,* 24 de agosto de 2015. [En línea] <http://www.lavozdegalicia.es/noticia/internacional/2015/08/24/marruecos-reconoce-levanto-muro-150-kilometros-frontera-argelia/00031440442381856225247.htm>. Visto el 27/08/2016.

agosto de 2016[112]. Estos muros, en todo caso, limitarán este tránsito en sus primeros 150 kilómetros, pero no en los restantes 1.400.

Precisamente un atentado terrorista en 1994 contra un hotel de Marrakech provocó este cierre de comunicaciones. Marruecos impuso a partir de ese momento el visado a los argelinos, al considerar que los autores habían accedido a su territorio por la frontera de ese país, y Argelia respondió con el cierre de la frontera. Sin embargo, como recoge Ana Torres[113], esta decisión no ha impedido el paso de forma irregular de personas ni el desarrollo de todo tipo de actividades ilegales a través de la línea de separación.

Las tensiones entre estos dos países, afirma el profesor Echeverría, impiden claramente la constitución de un frente sólido antiterrorista que a ambos conviene y que, al no poderse conformar, solo beneficia a las redes que alimentan la conflictividad en el Magreb, en el Sahel y hasta en Siria[114]. Es tanta la conveniencia de que estos dos países de la ribera sur el Mediterráneo puedan acercar posturas que tanto Estados Unidos como Europa han realizado gestiones para conseguirlo, sobre todo en un momento como el actual en que la coordinación anti yihadista es un objetivo común.

En el Estrecho, además de los tres estados que hemos analizado hasta ahora, un cuarto país hace ondear su bandera aunque sobre una porción minúscula de terreno. Se trata del Reino Unido y el territorio es Gibraltar.

IV. GIBRALTAR (REINO UNIDO)

1. EL INTERÉS BRITÁNICO POR GIBRALTAR

El motivo por el cual Gran Bretaña se encuentra asentada en el estrecho de Gibraltar ha sido siempre estratégico. Gibraltar no ha sido ni es relevante para la potencia que lo ocupa por sí mismo, sino por su entorno, por su situación geográfica. Desde 1704 la presencia militar británica se ha mante-

---

[112] [En línea] <http://www.20minutos.es/noticia/2818579/0/argelia-levanta-valla-frente-a-la-construida-por-marruecos/>. Visto el 28/08/2016.

[113] Ana Torres García: «La frontera terrestre argelino-marroquí: de herencia colonial a instrumento de presión». En, *Historia Actual Online*, nº 31, 2013. (Págs. 7-19). [En línea] <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/757/689>. Visto el 28/08/2016.

[114] Carlos Echeverría Jesús: «Escenarios privilegiados… *cit.*».

nido ininterrumpida y ha compartido la ventaja de su posición en la entrada occidental del Mediterráneo con su aliado más estrecho, los Estados Unidos. Como puerto de avituallamiento y escala en el camino más corto hacia las antiguas joyas de su imperio que se encontraban en Oriente, sus buques comerciales y los de la *Royal Navy* tenían Gibraltar como un puerto esencial en esas rutas.

Sin embargo, el comercio mundial ha evolucionado de tal forma que lo que resultaba esencial en el siglo XIX hoy ya no lo es. El papel clave que desempeñó durante la II Guerra Mundial como único territorio del continente europeo en manos de los aliados en un momento determinado y como plataforma esencial para la invasión de África (Operación *Torch*), hoy no podría repetirlo.

La de Gibraltar es hoy una base del Mando Conjunto de las Fuerzas Armadas británicas, denominada *Permanent Joint Operating Base*, donde dispone fundamentalmente de: muelles de atraque, una pista para aeronaves de 1.852 metros de longitud e instalaciones de captación de inteligencia, tanto terrestres como submarinas. Al mando de un comodoro de la Royal Navy (Commander British Forces), subordinado al Gobernador, el personal británico destinado en todos los servicios totaliza 155 militares[115], sin contar al personal local del 'Royal Gibraltar Regiment'. En el pasado fue sede de un Submando regional de la Alianza (GIBMED), de los llamados entonces de cuarto nivel, que fue desmantelado junto con todos los de su categoría cuando se reformó la estructura de mandos de la Alianza en 1997.

La reducción de personal militar y civil al servicio del Ministerio de Defensa británico ha ido materializándose progresivamente desde la entrada de España en la OTAN y más aún en los últimos años por motivos presupuestarios. La desaparición en 1992 del batallón residente que rotaba de entre los del Ejército de Tierra británico, supuso para el Regimiento de Gibraltar una transformación, dado que debió asumir algunas de las misiones hasta entonces realizadas por el batallón metropolitano. Muchos de los servicios que tradicionalmente las Fuerzas Armadas británicas mantenían en sus manos para su propio apoyo logístico, como suministro de agua, electricidad, sanidad, viviendas, escuelas, etc., han sido transferidos progresivamente a las

[115] [En línea] <https://hansard.parliament.uk/commons/2015-01-08/debates/15010857000002/Gibraltar>. Visto el 20/08/2016.

autoridades locales, que se los prestan desde entonces mediante acuerdos específicos.

Pero esa reducción de personal no ha parado y los planes del Ministerio de Defensa recientemente desvelados incluyen una previsión de jubilaciones anticipadas voluntarias de parte del personal civil local que el sindicato *Unite the Union* no ha tardado en calificar como destinado a reducir los puestos de trabajo locales del Ministerio, cifrados actualmente en unos 700, incluidos los 95 integrantes de la *Gibraltar Defence Police* (GDP), cuerpo policial civil que presta servicio de seguridad en las instalaciones militares. Este cuerpo no debe confundirse con la *Royal Gibraltar Police* (RGP)[116] que, formada por unos 220 efectivos, se encarga de la seguridad ciudadana. Aunque esta última es financiada por el Gobierno local, depende del Gobernador al ser la seguridad interior una competencia de éste, según estipula el artículo 47.1.c) de la Constitución.

Pese a la reducción de personal y la disminución de las instalaciones a su servicio, Gibraltar sigue siendo considerado un elemento clave y estratégico para los responsables británicos del Ministerio de Defensa y muestras de ello dan de forma periódica. Las negociaciones que entre 2001 y 2002 se llevaron a cabo entre los gobiernos británico y español para intentar acordar una soberanía compartida del Peñón, se fueron al traste, entre otros motivos, porque Londres exigía que el acuerdo debía excluir la parte del territorio en manos del Ministerio de Defensa, según narra en sus memorias el que fuera ministro para Europa del *Foreign Office*, Peter Hain[117]. En abril de 2002, el ministro Josep Piqué había afirmado en sede parlamentaria que cuando se negociaba se hacía desde el convencimiento de que se incluía todo el territorio, sin excepción ninguna, incluida la base naval, aunque reconocía que el Reino Unido estaba «preocupado en cuanto a los intereses de la Royal Navy»[118].

Muy poco después de eso, el ministro de Defensa británico, Geoff Hoon, le envió en mayo de 2002 a su colega de Exteriores, Jack Straw, una carta en la

[116] Para una historia de los dos cuerpos policiales que comparten territorio en Gibraltar, ver: Ernesto Pérez Vera: *Una mirada desde La 'Verja'. Policías en La Roca (1830-2011)*. GEU. Granada, 2012.

[117] Peter Hain: *Outside in*. Biteback Publishing Ltd. Londres, 2012, pp. 274-285.

[118] *Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Asuntos Exteriores.* 30 de abril de 2002. [En línea] <http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/SEN/DS/CO/CS0271.PDF>. Visto el 11/09/2016.

que se afirmaba que su Ministerio no estaba dispuesto a renunciar a la libertad con que gestionaba las instalaciones militares de Gibraltar. Exactamente, aludía a que los intereses militares estratégicos del Reino Unido estaban «en peligro» si seguía adelante dicha negociación y que para las Fuerzas Armadas se trataba de «una base de operaciones vital»[119].

Por su configuración, extensión y cercanía a la ciudad de La Línea de la Concepción, la seguridad última de la base depende en buena medida de España. Prácticamente sin perímetro que pueda utilizar de colchón ante cualquier amenaza, ni siquiera el entorno marítimo ofrece esa posibilidad, saturado como suele estar de buques mercantes fondeados, lo que impide contar con cierta capacidad de reacción. Como ejemplo solo hay que recordar que el planeado ataque de un comando argentino a los buques que se alistaban en Gibraltar para acudir a la campaña de las Islas Malvinas, en 1982, fue desarticulado por la policía española en territorio español. Y qué decir del asalto de *Greenpeace* al submarino nuclear *HMS Tireless,* atracado en el muelle sur durante su estancia para reparar en 2000. De igual manera, y por el contrario, el despliegue de los medios de inteligencia británicos en Gibraltar facilita a España, a través de los canales aliados, cierto grado de seguridad exterior.

Sin embargo, la relación entre las Fuerzas Armadas británicas presentes en Gibraltar y las españolas es nula. Problemas de índole política impiden que esa relación sea efectiva de forma directa. La colaboración en materia de seguridad entre España y el Reino Unido se materializa, fundamentalmente, al ser ambos miembros de dos organismos de seguridad de ámbito regional, a través de las organizaciones a las que ambos países pertenecen: la Unión Europea y la OTAN. Es a través de la Alianza que el Gobierno español conoce con antelación, por ejemplo, las escalas de los submarinos nucleares en la base gibraltareña.

El profesor Pérez-Prat ha destacado que España «no hace de la base militar el centro gravitacional de sus preocupaciones», mientras «el valor militar

[119] Luis Pérez-Prat Durbán: «Cuestiones de seguridad y defensa en torno a Gibraltar». En, Alejandro del Valle e Inmaculada González (Eds.): *Gibraltar, 300 años,* Universidad de Cádiz. Cádiz, 2004 (Pág. 194); Luis Romero: *Gibraltar, un problema estratégico.* 7 de octubre de 2013. [En línea] <http://papeldeperiodico.com/2013/10/gibraltar-un-problema-estrategico/>. Visto el 04/09/2016 y *El País,* 10 de mayo de 2002. [En línea] <http://elpais.com/elpais/2002/05/10/actualidad/1021018619_850215.html>. Visto el 04/09/2016.

de Gibraltar es el factor principal en el argumentario británico» [120]. Pese a que existen suficientes evidencias para afirmar que Gibraltar sigue siendo para Gran Bretaña hoy, al menos para sus Fuerzas Armadas en algunos de sus cometidos, un elemento relevante de su despliegue, España nunca ha puesto el énfasis en este aspecto durante las múltiples negociaciones que se han llevado a cabo. Esta circunstancia permite, a quien no ve afectados sus principales intereses, derivar la atención y la tensión hacia aspectos menos relevantes aunque de mejor y más fácil justificación. Pérez-Prat ha destacado que la presencia de una base militar en un territorio que las Naciones Unidas consideran no autónomo y sujeto a descolonización y que responde a intereses estratégicos de la potencia administradora y no exclusivamente a los del territorio en cuestión «no resulta justificado por las normas internacionales». La clave está en que la base se gestiona como una más de las que posee Gran Bretaña en las Islas, cuando Gibraltar no está considerado territorio británico[121], como reconocen tanto las autoridades de Londres como las de Gibraltar.

Aunque hay quien opina que la presencia británica en Gibraltar tiene para España una incidencia estratégica menor[122], precisamente el que no esté bajo control español y que desde ese territorio puedan desarrollarse operaciones que afecten o disminuyan la posición española en esta zona de vital importancia para sus intereses, es un permanente problema. Eso no quita que el valor estratégico y militar de Gibraltar para España, por sí mismo, es reducido por no decir nulo. Incomparable, sin duda, con los setecientos kilómetros de costa con que cuenta la geografía española volcados a los accesos y a la angostura del Estrecho, a lo que habría que sumar la posición de sus dos ciudades autónomas en la costa norte del continente africano. Pese a esto, para el profesor Marquina los intereses de España en esta zona no pueden quedar

[120] Luis Pérez-Prat Durbán: «Cuestiones de seguridad… *cit.*» (Págs. 194 y 207).

[121] *Ibidem.*

[122] Luis Simón: *Beyod Brexit: hacia una mayor cooperación estratégica entre España y Reino Unido.* ARI 58/2016, de 20 de julio de 2016. Real Instituto Elcano. [En línea] <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari58-2016-simon-beyond-brexit-hacia-mayor-cooperacion-estrategica-espana-reino-unido>. Visto el 04/09/2016.

condicionados por terceros, ni expuestos a «posibles puenteos y consecuencias indeseadas»[123].

2. CAPACIDADES MILITARES

A. Los muelles de atraque

La vertiente más visible del uso de las instalaciones militares británicas en Gibraltar la ofrecen las escalas de buques de la *Royal Navy* de paso hacia o de regreso de sus despliegues en el Mediterráneo y Océano Índico, entre ellos los de los submarinos de propulsión nuclear, y los despliegues por corto espacio de tiempo que realizan determinadas unidades aéreas y navales para su adiestramiento en la zona del Mar de Alborán. Esta zona ofrece la gran ventaja de contar con una climatología sumamente benigna a lo largo de todo el año, lo que permite sobrevuelos y navegaciones tranquilas y sin sobresaltos, muy diferentes a las condiciones meteorológicas del Mar del Norte.

Las unidades navales de la *Royal Navy* permanentemente alistadas en la base de Gibraltar se reducen a dos embarcaciones de pequeño porte (16 metros de eslora) y tres lanchas *Rhib* (6,5 metros de eslora), únicamente destinadas a ofrecer una protección cercana a sus muelles y que se agrupan en el *Gibraltar Squadron*. Tanto la RGP como la GDP cuentan también con embarcaciones de menor porte que dotan a sus respectivas secciones navales.

El dique sur del puerto está considerado un muelle Z para atraque de submarinos nucleares, aunque no está capacitado para llevar a cabo reparaciones de elementos del equipo de propulsión nuclear. Sin embargo, durante la avería sufrida por el *HMS Tireless* en 2000, se habilitó dicho muelle para que fuera reparada la avería que sufrió el sistema secundario de refrigeración de su reactor, permaneciendo durante casi doce meses en Gibraltar. Una vez finalizada dicha estancia, el secretario del 'Foreign Office', Robin Cook, aseguró verbalmente a su colega español, Josep Piqué, que situaciones similares no se repetirían. Pero hasta 2006 esa promesa no se concretó en una carta formal entre ministros, en la que Jack Straw definía dicha reparación como «excepcional» y añadía que el Reino Unido «no mantiene en Gibraltar instalaciones

[123] Antonio Marquina: «La pista de aterrizaje de Gibraltar y la base militar». En, Alejandro del Valle e Inmaculada González (Eds.): *Gibraltar 300 años… cit.* ,pp. 190-192.

permanentes para proceder a reparaciones importantes de sistemas nucleares de submarinos»[124].

Con conocimiento previo por medio de canales OTAN, el Gobierno español ha optado por no realizar protesta alguna por las escalas rutinarias de submarinos de propulsión nuclear en Gibraltar, sin duda en el convencimiento de que el Reino Unido está en su derecho de utilizar la Base Naval para esos menesteres. Así lo expuso en sede parlamentaria el ministro de Asuntos Exteriores español, Miguel Ángel Moratinos, en febrero de 2005, con motivo de la visita del *HMS Sceptre*[125].

En varias ocasiones, autoridades británicas han recordado públicamente que estos navíos contribuyen también a la seguridad española, dado que muchas de sus misiones se enmarcan en el ámbito de la Alianza. Incluso el titular del *Foreign Office* se lo transmitió por carta a su homólogo español en 2006:

Además de constituir un importante elemento de la política de defensa global del Reino Unido, los submarinos nucleares también son un componente fundamental de las fuerzas a disposición de la OTAN. Todos los submarinos británicos están declarados a la OTAN y sus despliegues se realizan en poyo de ese compromiso. La flexibilidad para su despliegue alrededor del mundo es fundamental para nuestro cometido defensivo en el seno de la OTAN, así como para nuestra propia defensa y, por lo tanto, sirve a los intereses defensivos de nuestros dos países. La base naval de Gibraltar desempeña un importante papel de apoyo a la capacidad global de los submarinos de la Royal Navy[126].

La Armada española, a través de los equipos GOVRA (Grupo de Observación y Vigilancia Radiológica) realiza controles de las aguas y el aire desde la costa española cercana cada vez que un sumergible nuclear escala en Gibraltar.

---

[124] *Traducción no oficial. Carta del ministro de AAEE británico a su homólogo español.* 27 de febrero de 2006. Esta traducción fue distribuida por el MAEC español a los medios de comunicación y colgada en la web oficial del Ministerio. Hoy ha desaparecido de esa localización (Copia en papel en poder del autor).

[125] *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Exteriores.* 10 de febrero de 2005. [En línea] <http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_188.PDF>. Visto el 09/09/2016.

[126] *Traducción no oficial. Carta del ministro… cit.*

Las escalas de los submarinos británicos han sufrido un significativo incremento desde 2013. De no recalar ninguno dese 2009 a 2012, pasaron a realizar seis escalas en 2013 y otras tantas en 2014, para llegar hasta siete en 2015[127].

Existe una salvaguarda planteada por España cuando tuvo que ratificar, en el seno de la OTAN, el documento de carácter administrativo que se refiere a las peticiones de escala de buques aliados en puertos de otro miembro de la Alianza. La STANAG 1100, que así se denomina ese documento, incluye la posición española de negar la escala en puertos o bases españolas de buques de Estado que procedan directamente del puerto de Gibraltar, así como no permitir que ningún buque que salga de un puerto español se dirija directamente al puerto de Gibraltar[128], bajo la amenaza de no poder volver a recalar en ningún puerto español. Esta posición ha sido y es muy criticada por los parlamentarios e incluso por representantes del Ejecutivo británicos, argumentando que no es de recibo que entre aliados se mantengan este tipo de limitaciones que podrían repercutir en la seguridad de la Alianza.

B. El aeródromo de la RAF

La *Royal Air Force* (RAF), por su parte, mantiene la propiedad y el control de la pista del aeródromo, aunque con un personal militar mínimo, dado que hasta la torre de control cuenta con una empresa privada, contratada por el Ministerio de Defensa (MoD), para su gestión. La pista es utilizada por compañías civiles, que abonan los derechos de uso al MoD y los de la terminal de pasajeros al Gobierno local. El mantenimiento de la pista y de todos sus sistemas corre a cargo de la RAF.

La licencia con que cuenta la pista es de carácter militar, dado que no cumple los requisitos necesarios de seguridad aérea para poder disfrutar de una licencia civil[129]. Su ubicación pegada a la cara norte del Peñón, la extrema cercanía de núcleos urbanos, la carretera que lo atraviesa, entre otros, son

[127] Ángel Liberal: «Buques aliados en Gibraltar». En: *Atenea*, nº 33, febrero de 2012. (Pág. 63) y del mismo autor: *El HMS Ambush, una muestra de irresponsabilidad.* [En línea] <https://generaldavila.wordpress.com/2016/09/28/el-hms-ambush-una-muestra-de-irresponsabilidad-angel-liberal-fernandez-capitan-de-navio-r/>. Visto el 29/09/2016.

[128] Ángel Liberal Fernández: *Gibraltar: base militar. El interés anglo-americano por el Peñón.* Civitas/Thomson Reuters, 2009. (Págs. 130-131)

[129] Para una minuciosa descripción de las limitaciones de la pista, ver: Ángel Liberal Fernández: *Gibraltar… cit.* pp. 158-167.

elementos que condicionan dicha licencia. Por lo que respecta a España, el aeródromo está construido sobre el istmo, no cedido en el Tratado de Utrecht y por lo tanto no reconocido por España como territorio bajo soberanía británica.

Las aeronaves de Estado, parecido a lo que sucede con el puerto y los buques militares, no pueden atravesar el espacio aéreo español si se dirigen al aeródromo de Gibraltar ni reciben permiso para despegar o aterrizar de/en un aeropuerto español si su destino u origen es Gibraltar. Esta limitación, que no afecta a los vuelos comerciales, solamente cuenta con una excepción: en caso de maniobras OTAN, pero es de plena aplicación en caso de maniobras nacionales británicas o desplazamientos entre las islas Británicas y el Peñón. En la zona más próxima a la verja que separa la pista del aeródromo del municipio de La Línea, en la zona de levante, existen unos polvorines y unos depósitos de combustible que mantiene la Fuerza Aérea.

C.- Las capacidades de Inteligencia

La más desconocida, por su propia naturaleza, pero quizás la más relevante de todas las actividades que desarrollan las Fuerzas Armadas británicas en Gibraltar, sea la relacionada con la captación de inteligencia.

En el Parlamento británico es habitual escuchar a los representantes políticos, cuando de Gibraltar se trata, mantener abiertamente la gran relevancia estratégica que mantiene la base gibraltareña para los intereses de seguridad tanto de Gran Bretaña como de los Estados Unidos, además de para la OTAN. Pero junto a esto no es extraño escuchar, y leer posteriormente en las actas de dichas sesiones, la relevante función que cumple dicha base en la recopilación de inteligencia. Al menos dos diputados, Liam Fox y Jack Lopresti, así lo manifestaron en enero de 2015. El primero de ellos definió Gibraltar como «una importante estación de recolección de inteligencia de señales», mientras el segundo destacó su papel en «la recogida de información vital»[130].

Históricamente Gibraltar ha sido un centro relevante de operaciones de inteligencia, tanto en conflictos como en tiempo de paz. En la actualidad sigue sirviendo para la misma finalidad, siendo habitual que los responsables militares destaquen esa función entre las principales que desarrollan. El núcleo de dichas instalaciones se distribuye entre la colina del Molino del Viento

[130] *Ibídem.*

(Windy Hills) y el Centro de Datos Marítimos (Maritime Data Center) en Rosia Bay[131]. En la primera, según el capitán de navío (CN) Ángel Liberal, uno de los principales expertos en la presencia militar británica en Gibraltar, se ubican los sensores relativos a las comunicaciones, la guerra electrónica, la optrónica y lo visual, mientras en el segundo se concentra lo relativo a la acústica, fundamentalmente submarina.

Cabe enumerar, según la relación que hace el CN Ángel Liberal, que las Fuerzas Armadas británicas mantienen en Gibraltar capacidades de inteligencia acústica, de comunicaciones, electrónica, visual y optrónica. La acústica submarina cabe relacionarla con el programa *Colossus* o programa *D*, que los norteamericanos plantearon a España y Gran Bretaña en su momento[132] y que terminó por ser asumido por el Reino Unido desde Gibraltar, pero con tecnología y aprovechamiento norteamericano. Basada en cables submarinos con hidrófonos desplegados en el lecho marino a lo largo del Estrecho, captan los sonidos e identifican las plataformas que los generan, sumando su firma sonora a las bases de datos para su posterior identificación en cualquier lugar donde se encuentren, además de servir para detectar su paso discreto en inmersión.

La inteligencia de comunicaciones que se realiza desde Gibraltar fue calificada por el diario londinense *The Times,* en 2002, como «muy delicada, que juega un papel importante en el control de la región»[133]. Lo que se transmite por el éter es técnicamente posible interceptarlo, sin que el emisor además se aperciba de ello, dado que se emplean receptores pasivos. La decodificación de lo captado es otro problema distinto que deberá resolverse mediante las adecuadas técnicas de desencriptado y que pueden llevarse a cabo en lugares muy alejados de donde han sido interceptadas.

La inteligencia electrónica identifica y localiza, fundamentalmente, las emisiones de los radares de las plataformas que navegan o se encuentran cercanas a la costa. Al relacionar estos contactos con información captada por otras fuentes es posible identificar con toda seguridad el origen de los mismos, sus características y diseñar las contramedidas necesarias para anularlos.

---

[131] *Ibídem*, p. 195).

[132] Luis Romero Bartumeus: *El Estrecho… cit.* pp. 447-450.

[133] Citado por Ángel Liberal Fernández: *Gibraltar…* p. 210.

También la Colina del Molino del Viento es la localización de los sensores de esta especialidad.

Igual ubicación utilizan los dispositivos de identificación visual, aunque en otros lugares del Peñón existen distribuidas cámaras de vídeo controladas remotamente. Fundamentalmente sirven para cruzar información con otros sensores y localizar plataformas de emisión de señales e identificarlas visualmente.

D. El Regimiento de Gibraltar

El menos relevante de los activos militares del Peñón lo constituye el *Royal Gibraltar Regiment*, que se organiza como un batallón de infantería ligera con cuatro compañías, según se explica en su propia página web[134]. Lo manda un teniente coronel y consta de una Compañía de cuartel general (HQ) con funciones logísticas; una Compañía de fusileros (G) operativa, con disponibilidad total para desplegar en Gibraltar o transferir algunos de sus elementos a operaciones en el exterior; una segunda Compañía igualmente de fusileros (I), aunque en realidad agrupa a los especialistas de armas pesadas, tiradores selectos y desactivadores de explosivos (EOD), denominándose de Apoyo a la Fuerza. La cuarta, o Compañía D, está considerada una Compañía de Infantería del Ejército Territorial, formada por voluntarios locales que sólo se encuentran encuadrados a tiempo parcial y cuando son movilizados prestan apoyo a las otras unidades permanentes.

El Regimiento está compuesto, con cifras de enero de 2015 facilitadas en un debate en el Parlamento británico[135], por 226 soldados a tiempo completo y 166 a tiempo parcial, calificados estos últimos como reserva.

3. CAPACIDADES CIVILES

A. El VTS Gibraltar

Desde 2011 funciona en Gibraltar, operado por la *Gibraltar Port Authority*, un VST (Servicio de Tráfico Marítimo) de puerto para coordinar los movimientos de los buques que se acogen a las denominadas Aguas Territoriales Británicas de Gibraltar (BGTW, en sus siglas en inglés). Aunque su finalidad es supervisar los movimientos de los buques que fondean en su zona de in-

[134] [En línea] <http://www.royalgibraltarregiment.gi/>. Visto el 19/08/2016.

[135] [En línea] <https://hansard.parliament.uk/commons/2015-01-08/debates/15010857000002/Gibraltar>. Visto el 20/08/2016.

fluencia, a ambos lados del Peñón, o se adentran en las aguas interiores del puerto, su capacidad es mucho mayor y, en dirección Este, el alcance de sus sistemas llega hasta los 300 kilómetros, mientras que hacia el Oeste tienen la limitación de la sombra que les provoca la costa española, más concretamente Punta Carnero.

Cuentan con tres estaciones radar, dos que enfocan al Este y al Oeste desde Windy Hills y una tercera desde lo más alto del Peñón. Utilizan canales de comunicación VHF, radiogoniómetro, cámaras térmicas y de infrarrojos, además de un Sistema de Identificación Automática de buques como el que gestiona *Tarifa Tráfico*. En la página web de la Autoridad Portuaria de Gibraltar[136] se afirma que, además de su labor meramente portuaria, prestan apoyo «a las fuerzas de Gibraltar para mantener la integridad de las BGTW», a la vez que proporcionan capacidad de búsqueda y rescate (SAR) en la mar.

B. La inmigración irregular

El reducido espacio geográfico de Gibraltar no es un lugar habitual de desembarco de pateras con inmigrantes irregulares. Aunque pueda parecer sorprendente, dada la abundancia de desembarcos en las inmediatas costas españolas, Gibraltar no suele ser destino de estas embarcaciones. Sin duda quienes organizan estos viajes deben saber que llegar a las playas del Peñón no significa llegar a territorio europeo (aunque en sí mismo lo sea) dado que el paso por la verja a territorio Schenguen (España) requeriría un visado del que no disponen. También tiene que ver con que desde Gibraltar no se disponga de un sistema de salvamento marítimo que preste auxilio en la mar más allá de su zona inmediata, en contra del dispositivo que sí existe en la costa española.

De todas formas, que no haya sucedido en el pasado no significa que no pueda pasar en el futuro si la zona occidental del Mediterráneo se convirtiera en lugar de llegada masiva de inmigrantes. En ese caso, la desesperación por llegar a tierra firme sería la prioridad fundamental, sin mirar a quien pertenece la costa que se tiene enfrente. En Gibraltar las autoridades locales no están acostumbradas a este trasiego de inmigrantes subsaharianos y a la problemática que conllevaría su llegada en cifras elevadas. La imposibilidad de alojarlos en condiciones humanitarias, de devolverlos e incluso de traspasarlos a otros territorios cercanos, convertiría esa posibilidad en una verdadera crisis.

[136] [En línea] <http://www.gibraltarport.com/vessel-traffic-services>. Visto el 19/08/2016.

Como muestra, el 18 de agosto de 2016[137] una embarcación con 10 inmigrantes indocumentados llegó a la cara este del Peñón, a Catalan Bay, sin que la policía pudiera en primera instancia localizar a todos los componentes de la patera en la que viajaban, dato que demostraría que no pudo ser detectada por los radares del VTS. De hecho, la RGP lanzó un llamamiento a la población para que colaborara en la localización de quienes lograron escapar tras tocar tierra.

V. ESTADOS UNIDOS

La utilización por Estados Unidos de las facilidades que en el Estrecho pudiera ofrecerle la presencia británica en Gibraltar se vio, con el paso del tiempo, ampliamente superada con la firma de los denominados Pactos de Madrid o Acuerdos de 1953 con el Gobierno español. En esa época, los temores británicos a que esos acuerdos supusieran una reducción de la relevancia de Gibraltar en los planes aliados se manifestaron en diversas ocasiones y de forma contundente[138]. Transcurridas seis décadas desde entonces, y pese a las seguridades aportadas por Estados Unidos a sus socios británicos en los años 50 del siglo pasado, cabe afirmar que esos temores estaban totalmente fundados y acabaron por confirmarse.

En 1958 terminó la construcción de la Base Aérea de Morón y en 1959 entró en actividad la Base Naval de Rota. Otras bases y estaciones de comunicaciones a lo largo de la geografía española entraron en funcionamiento. En el momento en que Estados Unidos toma la decisión de acercarse a España, contra viento y marea, esquivando la opinión de sus más estrechos aliados europeos, lo hace pensando en el Estrecho y en establecer una sólida posición en esta zona del planeta. La geografía, una vez más, mandaba.

Morón y Rota siguen ofreciendo hoy a las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos, en las proximidades del Estrecho, unas Instalaciones de Apoyo (IDAs) sumamente valiosas para su despliegue fuera de sus fronteras.

---

[137] [En línea] <http://andaluciainformacion.es/andalucia/616053/una-embarcacion-con-almenos-10-inmigrantes-llega-a-gibraltar/>. Visto el 20/08/2016.

[138] Antonio Marquina Barrio: *España en la política de Seguridad Occidental 1939-1986*. Ejército, 1986 y Charles Powell: *El amigo americano. España y Estados Unido: de la dictadura a la democracia*, Galaxia Gutemberg, 2011.

1. LA BASE AÉREA DE MORÓN DE LA FRONTERA

Por lo que respecta a España, y en este apartado es igual hablar de España que de la zona del Estrecho, el Pentágono ha incrementado en los últimos años considerablemente su atención y ha sumado efectivos de forma considerable, así como ampliado su relación con el país anfitrión hasta conseguir la aprobación de dos protocolos de enmienda al Convenio de Cooperación para la Defensa entre España y Estados Unidos de 1988, actualmente en vigor.

A partir de 2008, los cinco mandos conjuntos combatientes de las Fuerzas Armadas norteamericanas se convierten en seis al crearse el Mando para África (AFRICOM), con cuartel general en Stuttgart (RFA).

La posición de los Estados Unidos respecto a nuestro sur, es decir, respecto a la zona mediterránea (Magreb, Sahel, Oriente Medio) y África en su conjunto, hay que analizarla en el marco de sus intereses globales y añadiendo a ello las restricciones presupuestarias que también les afectaron. El deseo manifestado abiertamente hace solamente unos años era el de redirigir su atención preferente hacia la zona de Asia-Pacífico. La realidad de los acontecimientos, no solamente en África sino también en Europa oriental, no ha permitido que esa decisión de calado estratégico se haya podido llevar a cabo en toda su extensión. De hecho, en febrero de 2016, el Pentágono anunció su intención de incrementar su presencia en Europa, lo que lleva consigo también un aumento de su partida presupuestaria. En el viejo continente los Estados Unidos tendrán, si se concrete este último anuncio, 62.000 soldados, distribuidos en 21 bases[139].

En África, sobre todo en la zona del Sahel, el asentamiento del yihadismo ha hecho que las bases de entrenamiento y de captación de recursos de los grupos terroristas se hayan acercado al Mediterráneo y al sur de Europa de forma considerable. Baste recordar que de Bamako (Mali) al Estrecho se llega en cuatro horas de avión y que de Misrata (Libia) al Estrecho se llega en dos horas y media de vuelo.

El plan de Estados Unidos para que de África se ocuparan los europeos, en realidad no va a poder ser en la medida que lo tenían planeado, aunque sí es cierto que desde hace una década la implicación europea es mayor en ese continente y la de España también.

[139] Mario Laborie Iglesias: «La OTAN: ¿Todavía relevante?». En, *Arquitectura de Seguridad*. Documento de Trabajo 08/2016. CESEDEN. Pág. 34.

Para los Estados Unidos y para cualquiera que mire la situación del sur con perspectiva de futuro, la solución al problema de África pasa por los mismos africanos. Una de las principales tareas de AFRICOM es llevar a cabo acciones de diplomacia de defensa o lo que la OTAN define ahora como acciones de defensa cooperativa. Es decir, adiestramiento de fuerzas locales, ayuda para el desarrollo, ayudar en la implicación de sus autoridades en la lucha contra el crimen organizado, lucha contra la corrupción, etc.

Los Estados Unidos, desde que se crea AFRICOM en 2008, buscan una ubicación en el mismo continente para su cuartel general y para el preposicionamiento de sus fuerzas. Por distintos motivos fracasan en su búsqueda, incluso tienen que descartar ubicarse en Marruecos, país que tenía todos los números para que le tocara asumir esa función y que había ofrecido el terreno necesario. Tras el asalto al Consulado americano en Bengasi (2012) con la muerte del embajador americano en el país, se deciden por la opción más rápida y segura, además de la más barata: Morón de la Frontera y España. Desde 2013 se ubica en Morón una unidad de Infantería de Marina[140] con sus aeronaves de transporte para, en pocas horas, poder alcanzar cualquier ciudad de la mitad norte del continente africano y Oriente Medio[141]. Primero solicitaron permisos provisionales para un contingente de 950 marines, hasta que en diciembre de 2014 Estados Unidos solicita el asentamiento definitivo de hasta 3.000 marines y 35 aeronaves (convertiplanos CV-22 Osprey de transporte de personal, aeronaves de reabastecimiento en vuelo y apoyo operativo) en Morón. El III Protocolo de enmienda al Convenio de 1988 se firma el 17 de junio de 2015[142] y es aprobado por las Cortes mediante el procedimiento de urgencia.

Por lo tanto, Morón ha incrementado su valor estratégico para los EEUU de forma evidente. No en balde, un tercio de los vuelos de transporte estratégico norteamericano a nivel global son operados desde Morón. De hecho, existe el proyecto de incrementar su operatividad a todo tiempo (24/7/365), para poder compartir con Rota un número mayor de los 6.000 movimientos

[140] La unidad se denomina: *Special Purpose Marine Air-Ground Task Force – Crisis Response – Africa* (SP-MAGTF-CR-AF).

[141] Luis A. Romero Bartumeus y Miguel A. Acosta Sánchez: «El valor estratégico de la base aérea de Morón en el contexto de la seguridad internacional». En, *Revista Española de Derecho Internacional.* Vol. 67, nº 2, 2015. Julio/Diciembre. (Págs. 244-248).

[142] Ver *Boletín Oficial del Estado* de 12/09/2015.

aéreos al años que hoy realizan las fuerzas USA en España. Sus ventajas son: poseer una de las pistas de aterrizaje más largas de Europa (la NASA la utiliza como pista de reserva para la reentrada de las lanzaderas espaciales), contar con una de las zonas de aparcamiento de aeronaves más amplias y, además, no tener alrededor localizaciones importantes de población lo que conlleva no sufrir limitaciones por el ruido producido por los movimientos de aeronaves. La base se encuentra en la provincia de Sevilla, prácticamente en medio de ninguna parte y a tan solo 83 millas del Estrecho.

En 2009, el Mando de Movilidad Aérea del Pentágono elaboró un informe denominado: Estrategia de Rutas Globales (*Global En Route Strategy*) en el que definió las instalaciones en el extranjero que serían claves para soportar las operaciones militares durante el siglo XXI, al menos hasta 2025. En este análisis Rota aparece entre las calificadas como de primer nivel, con el mismo valor que Ramstein (RFA) y Hickman (Hawai) y Morón aparece entre las calificadas de tercer nivel, aunque dispone de la pista de aterrizaje más larga de Europa (3.600 metros). Ambas bases aparecen como fundamentales en lo que definen como Ruta Central Atlántica.

En Morón opera, además, un casi desconocido, pero no secreto, 4º Destacamento del 21 Grupo de Operaciones de la USAF**,** que forma parte del Sistema de Vigilancia Electro-Óptico del Espacio Profundo Basado en Tierra, con telescopios capaces de controlar los miles de objetos construidos por el hombre y que orbitan alrededor de nuestro planeta, hasta el tamaño de una pelota de baloncesto, incluidos los satélites espía. Su actividad podría definirse como de «caza satélites». La garantía de cobertura planetaria permanente la otorgan cuatro telescopios ubicados en Nuevo Méjico, Hawai, Diego García y Morón[143].

2. LA BASE NAVAL DE ROTA

Pero antes de que Morón apareciera recientemente en todos los medios de comunicación debido al pre posicionamiento de fuerzas norteamericanas, los Estados Unidos comenzaron a hacer efectiva la petición recibida de sus socios europeos de la OTAN de extender el escudo antimisiles balísticos a territorio europeo y, desde luego, a los países del sur del continente. La parte naval de este dispositivo se desplegaría en el Mediterráneo y la base elegida

[143] Oscar Lobato: «La mirada del jinete sin cabeza», en *Diario de Sevilla*, 15/07/2012.

para servir de zona logística y de retaguardia de los cuatro destructores que completarán el despliegue terrestre en el Este de Europa fue Rota, en la bocana occidental del Estrecho. Para ello tuvo que aprobarse un II Protocolo de Enmienda al Convenio de 1988, que se firmó el 10 de octubre de 2012 y entró en vigor el 21 de mayo de 2013[144].

Rota, desde hace unos veinte años, ha venido sufriendo un lento pero constante acondicionamiento, sobre todo de sus muelles y de la zona de aparcamiento de la pista del aeropuerto, con financiación unas veces española pero otras muchas de los propios norteamericanos e incluso de los presupuestos de la OTAN, hasta convertirla en la base aeronaval más relevante desde la que los Estados Unidos tienen capacidad de proyección.

La presencia de los 1.200 marineros de los 4 destructores *Aegis* y sus familias, que de forma permanente se han asentado en la zona, no hace más que corroborar la importancia que le otorgan los norteamericanos a estas instalaciones donde llevan casi 60 años. La reciente visita del presidente Obama, el 8 de julio, a la base de Rota confirma lo mucho que el Pentágono aprecia y valora estas instalaciones y su ubicación. La llegada de estas nuevas unidades y sus tripulaciones no supuso ningún incremento en el personal militar norteamericano autorizado permanentemente (4.250), por lo que se deduce que dicho máximo, previsto en el Convenio de 1988, estaba muy lejos de ser alcanzado. Rota se encuentra a 40 millas escasas del estrecho de Gibraltar.

El profesor Guillem Colom, en un análisis sobre bases miliares, afirma:

> La base aeronaval de Rota es una pieza vital en el complejo puzzle geopolítico. Su valor en la estrategia española, aliada y estadounidense está fuera de cualquier duda y su importancia se mantendrá a pesar del giro de Washington hacia Asia-Pacífico o la irrelevancia estratégica europea. El arco de inestabilidad que comienza en la orilla sur del Mediterráneo y se extiende hacia el Golfo de Guinea puede afectar directamente nuestra seguridad, por lo que Rota continuará siendo vital para proyectar nuestra fuerza en anticipación o respuesta a cualquier crisis.[145]

Para Félix Arteaga, las dos bases del sur de España «visualizan la importancia de la cooperación bilateral para los Estados Unidos, un activo con el

[144] Ver *Boletín Oficial del Estado* de 10/07/2013.

[145] Guillem Colom: *La geopolítica de las bases militares (I)*. Documento de Investigación del IEEE 02/2016. [En línea] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2016/DIEEEINV02-2016_Geopolitica_BasesMilitaresxIx_GuillemColom.pdf>. Visto el 22/08/2016.

que todos los miembros de la OTAN desearían contar y del que España debería sacar más partido»[146].

3. LA RELACIÓN USA-GIBRALTAR

Tanto el profesor Antonio Marquina como el director el Real Instituto Elcano, Charles Powell, narran en sendas obras de referencia sobre las relaciones de seguridad entre España y Estados Unidos[147], las numerosas veces que Gibraltar se interpuso o complicó el entendimiento entre ambos países. Durante los años previos a la firma de los Acuerdos de 1953, Gran Bretaña se oponía con virulencia a dicho acercamiento por cuestiones políticas y por temor a ver mermada su influencia en los asuntos aliados referidos al Estrecho y al Mediterráneo en general. Aunque de unas décadas para acá la postura tradicional de Estados Unidos ha sido «declararse neutral ante un conflicto entre dos buenos aliados»[148], bien es cierto que Washington también ha utilizado en el pasado Gibraltar para presionar o enviar mensajes de disgusto a España.

Lejos quedan, y hoy serían impensables, casos como la llegada a Gibraltar el 20 de enero de 1967 de dieciocho buques de la VI Flota norteamericana. Al mes siguiente lo haría el buque insignia de esa misma escuadra[149]. Hacía poco que España había restringido el uso de su territorio, aguas y espacio aéreo a Gran Bretaña y a las fuerzas de la OTAN que utilizaban la base de Gibraltar. O la que en septiembre de 1976 realizó el portaviones nuclear *USS Nimitz* y el *USS North Carolina*, mientras estaba en estudio por parte de España la autorización de esas escalas[150].

En 1979, el embajador de España en Washington, José Lladó, escribió al titular español de Asuntos Exteriores, Marcelino Oreja, señalándole que sus interlocutores norteamericanos no mostraban ningún entusiasmo cuando pretendía vincular el asunto de Gibraltar a un posible ingreso de España en la OTAN. Y añadía: «[…] en el fondo están más tranquilos con un Gibraltar británico que [con] un Gibraltar español»[151].

---

[146] Félix Arteaga: «El flanco sur de la OTAN». *El País,* 8 de julio de 2016.

[147] Ver Nota 137.

[148] Charles Powell: *El amigo*… cit., p. 197.

[149] Antonio Marquina Barrio: *España en la…cit.*, p. 800.

[150] Charles Powell: *El amigo… cit.* p. 432.

[151] Citado en: Charles Powell: *El amigo… cit.* pp. 506-507.

Hoy, las escalas de submarinos de propulsión nuclear norteamericanos en Gibraltar son consideradas igualmente molestas por las autoridades democráticas españolas. Con la misma motivación general que las escalas de los submarinos británicos, avituallamiento y descanso, sin embargo, conocedores como son que España desearía que estas escalas no se produjeran, las mismas significan en sí mismas un apoyo a la presencia británica en Gibraltar. Las escalas, pese a producirse, son muy escasas. En los últimos años, sólo en 2008 llegaron a cuatro de forma extraordinaria. El resto de los años no pasan de dos y en algunos años, como 2009, 2013 y 2015, no escala ninguno[152].

La estrecha colaboración entre Estados Unidos y Gran Bretaña en parcelas tan sensibles como la captación de inteligencia ha llevado a los especialistas a concluir que el provecho que se extrae del MDC de Gibraltar es, sin duda, compartido por ambos países, dado además que la instalación de los sensores que dieron origen en los años 60 a esta actividad fue una iniciativa norteamericana. Hasta junio de 2006, un capitán de fragata de la Armada de los Estados Unidos estuvo destinado permanentemente en Gibraltar bajo el acrónimo USNLO (United State Navy Liaison Officer), como oficial de enlace, dedicado presumiblemente también a atender el material que producía el MDC[153]. Esa función la desarrolla hoy, de forma remota, otro oficial norteamericano desde Nápoles.

El ex director del *Gibraltar Chronicle*, hoy representante oficial del Gobierno de Gibraltar en Londres, llegó a manifestar en declaraciones a un diario español:

> Los americanos tienen una base aquí. Creo que Gibraltar es incluso más crucial para ellos que para los ingleses. La importancia de Gibraltar siempre ha sido el control de submarinos, el punto de inteligencia y su posición entre el Atlántico y el Mediterráneo[154].

Identificado como uno de los puntos de paso más relevantes del planeta por lo que se refiere al transporte marítimo mundial, además de único acceso entre el Atlántico y el Mediterráneo y, así, a los países del sur de Europa, la Organización del Tratado del Atlántico Norte no podía dejar de interesarse por su seguridad.

---

[152] Ver Nota 119.

[153] Luis Romero: «Lo estratégico… *cit.*»

[154] *La Voz de Cádiz,* 30 de diciembre de 2004.

VI. LA ALIANZA ATLÁNTICA (OTAN)

1. LA AMENAZA MARÍTIMA

El comandante del Mando Marítimo de la OTAN (MARCOM), el vicealmirante Clive Johnstone, alertó en marzo de 2016 de la intención de Daesh de formar su propia fuerza marítima para ejecutar atentados contra cruceros y buques mercantes en el Mediterráneo, añadiendo que ya contaba con capacidad para llevar a cabo atentados en el mar[155]. La costa libia sería el más probable punto de partida de estas acciones.

Un informe el Ministerio de Defensa italiano, difundido por las mismas fechas, señalaba que si Daesh conseguía una alianza con las mafias que desde Sirte y el puerto de Nafaliya controlan las embarcaciones que con refugiados e inmigrantes llegan hasta las costas italianas, estaría en condiciones de crear en el Mediterráneo la misma situación que se vive en Somalia y el Golfo de Adén.

En agosto de 2015 ya se habían adelantado en la previsión quienes se dedican a la lucha antiterrorista, constatando que distintos servicios de inteligencia trabajaban con esa hipótesis[156] de ataques a buques en el Mediterráneo desde Libia.

Las compañías más importantes de cruceros que usan el Mediterráneo para sus travesías, han adoptado medidas especiales de seguridad, dado que el canal de Sicilia es una ruta habitual de estos buques con miles de pasajeros.

Al Qaeda ya utilizó esta forma de atentar en el pasado, aunque en muy contadas ocasiones. En 2000 contra el destructor norteamericano *Cole* y en 2002 contra el petrolero francés *Limburg*, ambos en las costas de Yemen.

En julio de 2015, una embarcación de la Armada egipcia fue atacada con un cohete antitanque disparado desde tierra. No fue en realidad un ataque marítimo, pero denota cierta capacidad y posesión de armamento con ese potencial y personal adiestrado. El ataque, que hundió el patrullero, se pro-

[155] *Daly Mail,* 9 de marzo de 2016. [En línea] <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3422044/Terrorists-target-cruise-ships-Med-ranking-commander-says-ISIS-s-spread-Libya-casts-uncomfortable-shadow.html> y <http://rgnn.org/2016/03/09/la-otan-advierte-de-posibles-ataques-terroristas-en-el-mediterraneo/>. Visto el 11/08/2016.

[156] *ABC,* 25 de agosto de 2015. [En línea] <http://www.abc.es/espana/20150825/abci-ataque-barcos-yihadistas-mediterraneo-201508232005.html>. Visto el 24/08/2016.

dujo cerca de la costa de Rafah. Un grupo yihadista afín a Daesh se adjudicó la acción. Los yihadistas distribuyeron inmediatamente un vídeo en el que se puede observar como la embarcación es alcanzada y estalla[157].

A mediados de agosto de 2016, exactamente el día 17, un buque de salvamento fletado por Médicos Sin Fronteras fue atacado con armas de fuego y asaltado a 24 millas náuticas de la costa libia por una embarcación de hombres armados. Tras registrar el buque por espacio de 50 minutos, que en ese momento no llevaba refugiados a bordo, lo abandonaron sin llevarse nada. La tripulación consiguió encerrarse en una sala segura, previamente acondicionada, y resultó ilesa. Desde la organización se informó que daba la impresión de que los asaltantes «eran profesionales bien entrenados»[158]. Ninguna organización reivindicó el asalto.

Los análisis que califican de negativas las consecuencias de la intervención aliada en Libia para derrocar a Gadafi, inciden en que la presencia de diversas autoridades en el territorio, enfrentadas entre sí pese a los esfuerzos de la comunidad internacional por conformar un Gobierno de unidad, complican los intentos por frenar la deriva de lo que es en la práctica un Estado fallido, o la Somalia del Mediterráneo como algunos la califican. La capacidad de que desde este territorio se extienda al resto del Magreb la influencia de Daesh está más centrada en la proliferación de las acciones terroristas que en la conquista de territorios de otros estados, aunque todo dependerá de la evolución interna de sus vecinos y de que el actual control de éstos sobre sus propios países se mantenga o se debilite. También hay que tener en cuenta los equilibrios de poder dentro del mundo yihadista, dado que AQMI mantiene cierta preponderancia en el norte de África y no sería descartable que antiguos luchadores de Daesh se integren en esta franquicia o directamente regresen a sus países de origen, empujados por las acciones de los distintos grupos en disputa, conformando un núcleo desestabilizador que podría afectar a estructuras estatales débiles.

---

[157] *El País,* 16 de julio de 1015. [En línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2015/07/16/actualidad/1437064748_691141.html>. Visto el 24/08/2016.

[158] *The Independent,* 26 de agosto de 2016. [En línea] <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-armed-men-shoot-at-international-aid-workers-in-attack-on-rescue-ship-patrolling-a7210781.htm>. Visto el 29/08/2016 y *El País,* 26 de agosto de 2016. [En línea] <http://internacional.elpais.com/internacional/2016/08/26/actualidad/1472228410_184867.html?id_externo_rsoc=LK_CC>. Visto el 30/08/2016.

El profesor Javier Jordán, que también plantea como posibilidad atentados contra el tráfico marítimo en el Mediterráneo, apunta que si eso se produjera obligaría sin duda a una intervención directa de países occidentales, de la OTAN, en el mismo territorio libio para anular esa amenaza en sus bases de tierra[159]. Sin embargo, no le otorga probabilidades de convertirse en realidad por el momento.

2. LA CUMBRE DE VARSOVIA 2016

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Alianza Atlántica, celebrada en Varsovia del 8 al 9 de julio de 2016, proclama como un hecho el arco de inseguridad que se extiende en la periferia de la Alianza, con amenazas que se originan tanto al este como al sur de la misma. La Declaración hecha pública al final de la Cumbre[160] destaca que el terrorismo perpetrado por el Estado Islámico (Daesh) «representa una amenaza inmediata» para los miembros de la OTAN.

Sin embargo, esta consideración de Daesh como una organización exclusivamente terrorista limita el correcto análisis del fenómeno, siendo más adecuado considerar que estamos frente a un proto-Estado que utiliza distintas formas de agresión, la denominada guerra híbrida, y que pese a haber sufrido en los últimos meses importantes quebrantos en los territorios que ocupaba en Siria e Irak, aspira a convertirse en un actor con características propias de un Estado. Para ello cuenta con un Ejército y una organización que, en los territorios que controla, impone su ley y su estructura administrativa, además de procurar la explotación de los recursos naturales del territorio que ocupa para financiarse. No cabe esperar, sin embargo, que sus quebrantos sobre el terreno traigan consigo una eliminación a medio plazo de dicha amenaza en cualquiera de sus formas actuales. Antes al contrario, como se ha visto recientemente, derrotas o retrocesos en el campo puramente militar ocasionan

159 J. Jordán y A. Bueno: *Análisis estratégico del Daesh en Libia*. GESI, 32/2015, de 16 de noviembre de 2015. [En línea] <http://www.seguridadinternacional.es/?q=es/print/654>. Visto el 24/08/2016.

160 [En línea] <http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?utm_medium=email&utm_campaign=Warsaw%20Summit%20Communiqu&utm_content=Warsaw%20Summit%20Communiqu+CID_f5ff21d0f9f356c26c94ad1a5cf4073c&utm_source=Email%20marketing%20software&utm_term=Eng>. Visto el 23/08/2016.

reacciones de violencia terrorista indiscriminada en el territorio de los países miembros de la Alianza.

Al menos en cinco puntos de la Declaración de la Cumbre de Varsovia se cita al Estado Islámico como referente de una clara amenaza, aunque la mirada al sur es mucho más extensa y en diecisiete de los párrafos de dicho texto (de un total de 140), se menciona el norte de África, el Sahel o simplemente el sur de la organización como zona que requiere atención y de donde puede proceder la inestabilidad.

En la anterior Cumbre, celebrada en Gales en 2014, ya se había puesto de manifiesto, aunque con menor intensidad, la inestabilidad procedente el flanco sur de la Alianza, citando al Daesh como una amenaza que precisamente podría ocasionar esos efectos. La extensión al norte de África y al Sahel de organizaciones que, o bien han proclamado su adhesión al Estado Islámico o desarrollan actividades que aúnan el terrorismo, el crimen organizado y la violencia indiscriminada, gracias a la existencia de grandes zonas donde los Estados no ejercen su función primordial de monopolio de la violencia, hace que la Alianza Atlántica las considere amenazas para el progreso de África, susceptibles de exportar inseguridad y desgobierno a la periferia de la organización. Esa inestabilidad, de consolidarse, acabará afectando a los países miembros de la OTAN.

Como consecuencia de la guerra que se libra sobre todo en Siria y en Libia, los países del sureste de la Alianza han sufrido una avalancha de refugiados en Europa nunca vista desde el final de la II Guerra Mundial. El Mediterráneo oriental y central han visto en los últimos años cómo organizaciones criminales han lanzado al mar, en dirección a Europa, a cientos de miles de refugiados que huyen de la guerra. El acuerdo UE-Turquía ha conseguido cerrar el acceso oriental terrestre y afectar seriamente al marítimo. Si el control de este flujo en esa zona del Mediterráneo se demuestra efectivo, pero las causas de dicha migración no se mitigan y la inseguridad libia se extiende a otros países del Magreb, no es descartable que el Mediterráneo occidental acabe sufriendo esa misma avalancha de refugiados.

La Alianza, de hecho, ha transformado su operación Artículo 5, de Defensa Colectiva, *Active Endeavour*, en una operación no-Artículo 5, de

Seguridad Marítima, denominada operación *Sea Guardian*, capaz de realizar toda la gama de operaciones de Seguridad Marítima[161].

Igualmente, los aliados han contribuido aportando activos marítimos a los esfuerzos internacionales para detener la actividad de las mafias delincuenciales que promueven el flujo de la migración irregular en el Mar Egeo, en el contexto de la crisis de los refugiados. La OTAN proporciona igualmente información en tiempo real sobre los flujos migratorios en situación irregular a Turquía, Grecia y la Agencia de Fronteras Exteriores de la UE (FRONTEX)[162]. Los datos de esta agencia europea reflejan que, en 2015, los Estados miembro notificaron más de 1.820.000 cruces ilegales a lo largo de las fronteras exteriores de la UE[163]. La misma agencia estima que, sólo desde Libia, este año 2016 llegarán 300.000 refugiados a las fronteras europeas[164].

También en la Cumbre de Varsovia se acordó, en principio, un posible papel de la OTAN en el Mediterráneo central para, a petición de la Unión Europea, prestar apoyo a la *Operación Sophia*[165] de la UE mediante el suministro de capacidades de Inteligencia, Vigilancia y Reconocimiento, así como de apoyo logístico[166].

Esta toma de conciencia de la Alianza respecto a las amenazas que envuelven a su flanco sur, cuando a la vez se incrementa la tensión en el este por la intervención de Rusia en Ucrania, tienen mucho que ver con la insistencia con que algunos países miembro, precisamente de la periferia septentrional de la Alianza, han planteado esa necesaria mirada al sur. España, Portugal,

[161] *Ibídem*. Ver párrafo 91 del Comunicado de la Cumbre de Varsovia.

[162] *Ibídem*. Ver párrafo 92 del Comunicado de la Cumbre de Varsovia.

[163] [En línea] <http://frontex.europa.eu/assets/About_Frontex/Governance_documents/Annual_report/2015/General_Report_2015.pdf>. Visto el 23/08/2016.

[164] *La Vanguardia,* 18 de junio de 2016, [En línea] <http://www.lavanguardia.com/vida/20160618/402597372001/frontex-estima-que-300-000-refugiados-llegaran-este-ano-a-la-ue-desde-libia.html>. Visto el 23/08/2016.

[165] La *Operación EUNAVFOR MED Sophia* fue prorrogada por el Consejo de la UE en junio de 2016 hasta el 27 de julio de 2017. Esta operación pretende desarticular el modelo de negocio de las redes del tráfico ilícito y trata de seres humanos en el Mediterráneo central meridional. El Consejo reforzó el mandato con dos tareas nuevas: la formación de guardacostas y de la Armada libia, así como la ejecución del embargo de armas decretado por la ONU. [En línea] <http://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2016/06/20-fac-eunavfor-med-sophia/>. Visto el 30/08/2016.

[166] Ver Nota 155. Párrafo 93 del Comunicado de la Cumbre de Varsovia.

Italia y Francia, en concreto, forman una especie de *lobby* sureño que incluso mantiene reuniones para aunar criterios y plantearlos de forma común en las reuniones formales de la OTAN. Así, en el mes de mayo previo a la última Cumbre, los ministros de Defensa de estos cuatro países mantuvieron un encuentro para elaborar un discurso único y trasladar a la Alianza Atlántica la visión compartida sobre el papel de la organización ante los desafíos a los que se enfrenta. Antes de la Cumbre de Gales, en 2014, se celebró una reunión similar.

La información que distribuyó el Ministerio de Defensa español tras el encuentro de los cuatro ministros en mayo ponía de manifiesto que: «[…] el agravamiento de la situación en el escenario Sur, entendiendo este como el propio Sur y Siria e Irak, y la petición de Estados Unidos de que la OTAN se implique más en la lucha contra el Daesh, han reforzado la presencia de este flanco en la agenda de la cumbre de Varsovia»[167].

Lo que los países del sur no han manifestado nunca es que sus problemas sean más graves que los del este, simplemente han querido que la organización no se olviden de las potenciales amenazas que les afectan más directamente. Cosa distinta sucede con algunos países del este, donde de forma explícita el titular de Exteriores polaco, Witold Waszczykowski, señaló sin cortarse que: «Rusia supone un peligro existencial mayor que el de grupos como el Estado Islámico»[168].

Una de las mayores preocupaciones de la Alianza se centra en evitar, por todos los medios, la regionalización interna de la seguridad, que podría debilitar la cohesión que requiere el principio de seguridad colectiva[169]. Por eso se pone especial énfasis en las últimas cumbres en no dejar de lado las diferentes sensibilidades que coexisten en su seno y afrontarlas, al menos sobre el papel, de forma conjunta. A España no se le puede negar su implicación en buena

---

[167] Ver, [En línea] <http://www.defensa.gob.es/gabinete/notasPrensa/2016/05/DGC-160512-morenes-prepara-cumbre-otan-en-tolon.html>. Visto el 21/08/2016.

[168] *Rusia Today*, 17 de abril de 2016. [En línea] <https://www.rt.com/op-edge/339973-poland-russia-isis-europe-threat/>. Citado por Mario Laborie Iglesias: «La OTAN… *cit.*», pp. 38.

[169] Juan Moliner González: *La Cumbre de la OTAN en Varsovia*. Documento de Opinión 79bis/2016 del IEEE. [En línea] <http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2016/DIEEEO79bis-2016_CumbreOTAN_Varsovia_Moliner.pdf>. Visto el 23/08/2016.

parte de las operaciones en marcha, dada su participación por varias veces en las rotaciones de policía aérea de los países bálticos y en el liderazgo de la Fuerza de Muy Alta Disponibilidad durante 2016, además de su implicación en la *Active Edeavour* en el Mediterráneo, *Active Fence* en Turquía, *Ocean Shield* en el golfo de Adén y Cuerno de África y la *Resolute Support* de adiestramiento en Afganistán. Por eso mismo defiende un incremento del uso de la seguridad cooperativa, una de las tres acciones fundamentales que contempla el Concepto Estratégico de la Alianza, para que proyecte estabilidad en el flanco sur.

Pese a todo, el peso de los acontecimientos del este europeo hicieron que la atención de la Cumbre de Varsovia se centrara mucho más en esta vertiente que en la del sur. Félix Arteaga se muestra rotundo al afirmar que: «La OTAN no va a actuar directamente en el flanco sur, salvo que las poblaciones o los territorios de los aliados estén en peligro»[170].

VII. CONCLUSIONES

Si reconocemos que la geografía, de nuevo, es un elemento determinante de nuestras relaciones internacionales e incluso de nuestras percepciones de seguridad, España no tiene más alternativa que prestarle la atención que se merece a nuestro sur, que empieza en el estrecho de Gibraltar.

La lengua de agua, o la autopista marítima, que separa Europa de África y une el Atlántico con el Mediterráneo, es nuestro referente más cercano y nos proyecta hacia el sur, el este y el oeste. El cometido de frontera sur tanto de la UE como de la OTAN, que nos ha concedido la naturaleza, nos obliga a mantener un control activo sobre lo que circula y nos llega a través de esa angostura.

España mantiene un buen número de sistemas relacionados con la seguridad en esta zona, además de compartir con otros actores presentes la preocupación y la responsabilidad de velar porque este punto de encuentro marítimo y humano siga estando abierto y seguro tanto a la navegación como a los intercambios de todo tipo.

Los países ribereños son los primeros interesados en que esta zona se mantenga libre de amenazas y de coacciones. Pero no solamente ellos tienen presencia activa. Gran Bretaña desde Gibraltar y Estados Unidos desde Rota

[170] Félix Arteaga: «El flanco sur de la OTAN». *El País,* 8 de julio de 2016.

y Morón, además de la OTAN, llevan décadas, a veces siglos, prestando atención a lo que el Estrecho significa.

Las nuevas amenazas a la seguridad, en forma de organizaciones que han radicalizado sus concepciones religiosas hasta el extremo de declarar la guerra santa contra todo el que no piensa como ellas, y que compatibilizan el enfrentamiento armado tradicional en sus países de origen, con las actividades terroristas indiscriminadas en el seno de los estados a los que se enfrentan en occidente, hace que el desarrollo económico y social de las comunidades de la ribera sur del Mediterráneo se haya convertido en un objetivo estratégico para los países de la ribera norte.

El desarrollo y la seguridad, dos elementos de una misma ecuación, no pueden desligarse en un planteamiento que aspire a tener futuro. La posibilidad de que un contagio generalizado de esa nueva amenaza mundial se extienda por nuestro sur más cercano obliga a que la colaboración con Marruecos y Argelia centre nuestras preocupaciones más inmediatas. Pero ello no nos ha de hacer olvidar que, junto al desarrollo y la seguridad, el respeto a los derechos humanos es el cemento que unirá esos dos conceptos, como dejó dicho ante la Asamblea de las Naciones Unidas su secretario general, Kofi Annan, en 2005.

Pese a que los planteamientos a largo plazo son necesarios, para tener claros cuales son nuestros objetivos estratégicos no debemos olvidar que en lo inmediato es imprescindible asegurar el bienestar de nuestras sociedades y prevenir cualquier amenaza que pretenda transgredir el sistema que libremente nos hemos otorgado. Desde el respeto a la diversidad, la seguridad ligada al desarrollo es un elemento crucial de cualquier Estado para que nuestra forma de entender el mundo siga evolucionando y progresando.

España ocupa un lugar en el mapa que determina su área de responsabilidad inmediata. Con vista larga, pero sin dejar de lado la cercana geografía, la cooperación entre los actores que tienen presencia en el Estrecho se presenta como la más clara y rentable manera de garantizar la seguridad de nuestro espacio geográfico de referencia.

Ya existen formas de cooperación activa entre los actores en presencia, pero el esfuerzo porque esas fórmulas sigan evolucionando y algunas nuevas implementándose, nos ha de llevar al convencimiento de que la seguridad de nuestros próximos contribuye a la nuestra y viceversa. Y que nada de lo que

suceda en nuestro sur más cercano nos debe ser ajeno. La seguridad cooperativa, uno de los principios que aspira a alcanzar la sociedad occidental, se impone como elemento de actuación y como herramienta de futuro.

Si bien nuestra mirada al sur comienza en el Estrecho, y no debemos dejar de observarlo con atención, la seguridad del área sahelo-magrebí es la que determinará nuestro futuro a medio plazo, tal y como se plasma en nuestra Estrategia de Seguridad Nacional de 2013.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.09

LOS ACUERDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN FISCAL DE GIBRALTAR

Teresa Pontón Aricha[1]

I. INTRODUCCIÓN II. INSTRUMENTOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN FISCAL. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS ACUERDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, EL MODELO OCDE – III. LOS INSTRUMENTOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SUSCRITOS POR GIBRALTAR – IV SOMBRAS SOBRE EL INTERCAMBIO EFECTIVO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA EN ESTA JURISDICCIÓN – IV.CONCLUSIONES – V. ANEXOS –VI. BIBLIOGRAFÍA.

Resumen: en este trabajo se analizarán los Acuerdos de Intercambio de Información fiscal firmados por Gibraltar; repasando el concepto de Acuerdo en sí mismo; el modelo que este territorio ha suscrito; y los efectos que de ello se derivan; ya que la firma de los mismos supone un cambio en la estrategia fiscal del Peñón debido a la presión de los distintos operadores internacionales que podrían llegar a tomar «medidas sancionatorias» contra los antiguamente denominados «paraísos fiscales».

Palabras clave: Intercambio Internacional de Información Tributaria, OCDE, Acuerdos de Intercambio de Información Fiscal, Gibraltar.

TAX INFORMATION EXCHANGE AGREEMENTS SIGNED BY GIBRALTAR

Abstract: This paper attempts to analyze the Tax Information Exchange Agreements signed by Gibraltar; reviewing the concept of TEIA itself; the model signed by this territory; and the resulting effects; since this position implies a change in the fiscal strategy of the Rock because of the pressure of the different international operators that could get to take "sanctions measures" against the formerly denominated "tax havens".

Keywords: International Exchange of Tax Information, OECD, Tax Information Exchange Agreements.

I. INTRODUCCIÓN

En esta situación de crisis y escándalos continuos, nacionales e internacionales, en materia fiscal relacionados con los centros *off shore* y la opacidad de determinados territorios, el intercambio de información tributaria juega un papel clave para luchar contra las prácticas fraudulentas y evasivas, constituyendo un pilar en la política fiscal internacional. La situación de este territorio a nivel tributario ha cambiado significativamente en estos últimos años. Gibraltar ha aceptado los estándares mínimos de la Organi-

[1] Doctoranda, Facultad de Derecho de la Universidad de Cadiz.

zación para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en lo que se refiere transparencia e intercambio de información, se supone que así colma unos criterios «objetivos» que le conducen a abandonar las listas negras, ahora llamados territorios de baja o nula tributación no cooperantes. Así mismo, ha adaptado su normativa en 2014 para transponer la Directiva 2011/16/UE del Consejo, de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad. Por lo que es necesario analizar la situación actual. No vamos a entrar a analizar la situación del Derecho Tributario de Gibraltar[2], tampoco sobre las múltiples definiciones de paraíso fiscal[3], hoy reconvertidos en territorios de baja o nula tributación; solamente los Acuerdos que el Peñón ha suscrito y su trascendencia.

II. INSTRUMENTOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN FISCAL. CONCEPTO Y NATURALEZA DE LOS ACUERDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN, EL MODELO OCDE

La fiscalidad internacional ha sufrido profundos cambios en los últimos años y aún se espera que siga cambiando mucho más, ya que las instituciones han tomado consciencia de la importancia de luchar contra la planificación fiscal agresiva, la erosión de bases y el abuso. Nos encontramos ante

[2] Para profundizar en el tema, entre otros, pueden consultar Martín Jiménez, A; & Hernández Guerrero, V. «El Derecho Tributario de Gibraltar desde la óptica española y de la Unión Europea», en *Gibraltar, 300 Años*, Valle Gálvez, A. del; González García, I. (Eds), Universidad de Cádiz, 2004, pp. 237-313.

[3] Se trata de un concepto de difícil definición que puede analizarse desde distintas perspectivas, desde la legislación española, la legislación gibraltareña, el Derecho de la Unión, los trabajos de la OCDE, por ello remitimos, entre otros a Carrasco González, F.; «Los paraísos fiscales a la luz del ordenamiento español y del Derecho Comunitario. El caso de Gibraltar», en *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, ed. Valle Gálvez, A. del; González García, I. (Eds.); Dykinson, 2009, pp. 179-238.; Martín Jiménez, A.; Calderón Carrero, J.M.; «Las normas antiparaíso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y Chipre tras la adhesión a a Unión Europea», *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, nº. 11, 2004, pp. 3-50.; Gravelle, J. G., «Tax Havens: International tax avoidance and avasion», *National Tax Journal,* nº 62, 2009, pp. 53- 727; Santa-Bárbara Rupérez, J.; «Un ejemplo de paraíso fiscal: El Peñón de Gibraltar», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense,* Nº. 35, 2002, pp. 251-268; Vallejo Chamorro, J M. «La competencia fiscal perniciosa en el seno de la OCDE y la Unión Europea», *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, (Ejemplar dedicado a: nuevas tendencias en Economía y Fiscalidad Internacional), nº 825, 2005; pp. 147-160*.

una herramienta que poco tiene de novedosa, ya que el primer acuerdo de intercambio de información se suscribió entre Bélgica y Francia en 1843, surgiendo el primer modelo en los años 20 siendo publicado por *League of Nations' Committee of Technical Experts on Double Taxation and Tax Evasion*[4]. Labor que continúo apareciendo en 1955 unas recomendaciones dadas por la Organización para la Cooperación Económica Europea, (OECE), que posteriormente se adoptarían por la OCDE en 1963, constituyendo el precedente del artículo 26 del Modelo, que veremos a continuación, permitiendo así el intercambio de información previo requerimiento, este artículo es la piedra angular de todo el sistema de intercambio de información tributaria[5].

Ello ha seguido siendo un tema de especial importancia, desembocando en el informe de la OCDE *Harmful tax competiton: an emerging global issue*[6], aprobado por la OCDE el 9 de abril de 1998, en este informe se identificaba la falta de intercambio efectivo de información como uno de los elementos clave para la determinación de las prácticas fiscales perjudiciales, siendo revisado en 2001[7] y centrando aún más su objetivo en la transparencia fiscal y el intercambio de información tributaria manteniendo los criterios dados en 1998.

[4] Double Taxation and Tax Evasion: Report; C. 216. M. 85; <http://adc.library.usyd.edu.au/view?docId=law/xml-main-texts/brulegi.xml;chunk.id=item-3;toc.depth=1;toc.id=item-3;database=;collection=;brand=default>. Última consulta 17 de abril de 2017.

[5] Al respecto pueden consultarse entre otros: Arnold, B. J.; «OECD - The 2008 update of the OECD Model : An Introduction - IBFD», *Bulletin for International Taxation, (Volume 63), nº 5*, 2009; Avery Jones, J. F. , «OECD - 2008 OECD Model : Place of effective management - What one can learn from the History - , IBFD», *Bulletin for International Taxation, (Volume 63), nº 5*, 2009; Calderón Carrero, J. M.; «El artículo 26 MC OCDE 2000: la cláusula de intercambio de información», en *Comentarios a los convenios para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal concluidos por España (Análisis a la luz del Modelo de Convenio de la OCDE y de la legislación y jurisprudencia española),* La Coruña, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, 2004; Dourado, A. P.; «Article 26. Exchange of Information», en *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*; Kluwer Law International, 2015; Moreno González, S. «Nuevas tendencias en materia de intercambio internacional de información tributaria: hacia un mayor y más efectivo intercambio automático de información», *Crónica Tributaria,* nº 146, 2013, pp. 193-220.

[6] Harmful tax competiton: an emerging global issue <https://www.oecd.org/tax/transparency/44430243.pdf>.

[7] The OECD'S Project On Harmful Tax Practices: The 2001 Progress Report. <http://www.oecd.org/ctp/harmful/2664438.pdf>.

Para combatir estas prácticas resultan un elemento clave el intercambio efectivo de información tributaria. Hay varias herramientas implementadas, en el ámbito de la Unión contamos con la Directiva 2011/16/UE de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad[8]. Esta Directiva fue modificada por la Directiva 2014/107/UE del Consejo de 9 de diciembre de 2014 por lo que se refiere a la obligatoriedad del intercambio automático de información en el ámbito de la fiscalidad[9], cuya base es el artículo 26 del Modelo de Convenio propuesto por la OCDE. Uno de los puntos más importante del modelo de Acuerdo de Intercambio de Información fiscal (*Tax Information Exchange Agreement*, TIEA) se refiere a la inclusión en el mismo del apartado 4 y 5 de este artículo 26 del Modelo de Convenio para evitar la Doble Imposición de la OCDE[10]. Con ello se establece el alcance de la obligación de suministrar información de los firmantes[11]. La inclusión de estos párrafos se produjo por la presión internacional ante herramientas como el secreto bancario, ya que era necesario recurrir a un proceso judicial, y a veces ni por ese cauce, se obtenía acceso a la información bancaria con relevancia tributaria. En el modelo de convenio original se incorporaron estos párrafos ya que suponían una traba manifiesta en el funcionamiento del sistema, pues convertía al Convenio en papel mojado. El artículo 26.4 y 5 obligan a los firmantes al intercambio de información con fines tributarios en los términos del con-

[8] DO L64, 11 de marzo de 2011.

[9] DO L359,16 de diciembre de 2014.

[10] «4. Si un Estado contratante solicita información conforme al presente artículo, el otro Estado contratante utilizará las medidas para recabar información de que disponga con el fin de obtener la información solicitada, aun cuando ese otro Estado pueda no necesitar dicha información para sus propios fines tributarios. La obligación precedente está limitada por lo dispuesto en el apartado 3 siempre y cuando este apartado no sea interpretado para impedir a un Estado contratante proporcionar información exclusivamente por la ausencia de interés nacional en la misma.
»5. En ningún caso las disposiciones del apartado 3 se interpretarán en el sentido de permitir a un Estado contratante negarse a proporcionar información únicamente porque esta obre en poder de bancos, otras instituciones financieras, o de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria o porque esa información haga referencia a la participación en la titularidad de una persona.»

En el Anexo II pueden consultarse en el listado TIEA los que incluyen estos apartado 4 y 5 del modelo.

venio estableciendo. Es decir, ambos apartados aclaran la imposibilidad de negarse al intercambio de información alegando que se encuentra en posesión de bancos, fundaciones, empresas, etc. Suponiendo un criterio primordial a tener para acceder al estándar de la OCDE respecto a la transferencia fiscal internacional de una jurisdicción.

Desde una perspectiva internacional contamos la iniciativa FATCA[12], proviniendo unilateralmente de los Estados Unidos de América, ha puesto un gran paso en el intercambio de información, se trata de una norma estadounidenses que intenta obligar a las entidades extranjeras a colaborar en la lucha contra el fraude aportando información sobre cuentas vinculadas a «personas estadounidenses» bajo la sanción de incluir a las entidades no cooperantes en una lista negra, que casi imposibilita realizar negocios con dicho país. Ello está significando la firma de acuerdos bilaterales para que sea efectivo y reciproco.

El Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE, de junio de 2011, establece el intercambio de información previa solicitud, el intercambio espontaneo, el intercambio automático, el examen de impuestos en el extranjero, las inspecciones tributarias simultaneas y la asistencia de recaudación salvaguardando los derechos de los contribuyentes. Este convenio abarca todo tipo de cuentas financieras, la identificación de personas o entidades titulares de las cuentas, y la persona que las controla efectivamente.

En este escenario el elemento clave que ha supuesto la base del cambio de paradigma en la escena internacional es el TIEA; es una herramienta diseñada para luchar contra el fraude y la evasión fiscal internacional pues bloquean algunas de las estrategias creadas con este fin. Con claridad y simplicidad define Martín Borata su esencia:

> El objetivo principal es establecer un cauce para intercambiar información en materia tributaria entre administraciones, así como promover la cooperación internacional y las relaciones administrativas. Además, persigue reforzar la seguridad jurídica de las relaciones internacionales, y crear un marco de referencia para el cumplimiento de las leyes nacionales relativas a los impuestos a los que se refiere el acuerdo.[13]

---

[12] *The Foreign Account Tax Compilance Act*, the 111th United States Congress.

[13] Martín Borata, B.; «Los Acuerdos de Intercambio de Información» , en *Cuadernos de formación*, Vol. 10 (2010), pp. 109-126 (p.112).

Normalmente se tiende a hablar por igual de Convenios para evitar la Doble Imposición (*Double Taxation Agreements*, DTA) y de los TIEA. Ambos suelen ser tratados internacionales pero el primero afecta directamente a la soberanía en materia tributaria, mientras que el segundo es un instrumento que, sin cesión alguna de soberanía[14], permite acceso a la información relevante sobre contribuyentes que realizan operaciones internacionales.

La OCDE en el año 2000 puso en marcha el Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales; continuando así las labores del Foro sobre prácticas fiscales perjudiciales, órgano interno del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE, creado en 1996 por iniciativa del G7. Como resultado de su actividad se lanzó un listado con 35 territorios considerados paraísos fiscales sobre el que los distintos Estados podrían tomar medidas de carácter sancionador en caso de que no se adaptasen a los mínimos establecidos por la OCDE. Se pasa así a un nuevo sistema en que la lista negra se caracteriza por la opacidad y la negativa a intercambiar información o a cooperar, perdiendo fuerza el rasgo de nula o baja tributación que era la característica básica anteriormente considerada para recibir tal calificación, interpretándose ahora como una tributación ventajosa para los obligados tributarios.

Desde 2002 el Foro elabora modelos de intercambio de información fiscal y tributaria para acuerdos bilaterales o multilaterales, que analizaremos a continuación, y desde 2006 publica informes anuales sobre transparencia fiscal internacional para que la comunidad internacional tenga conocimiento del cumplimiento de los estándares. Los esfuerzos de la OCDE son

[14] En el ordenamiento español la base de la soberanía fiscal descansa en el artículo 133.1 de la Constitución al establecer que «La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley», también ha sido definida por la Audiencia Nacional en el Fundamento Jurídico 2ª de su sentencia de 27 de febrero de 2014

> «En definitiva, todo esto, dentro del marco del Derecho Tributario Internacional, se denomina "Principio de Soberanía Fiscal", y que supone:
> 1. La exclusividad del derecho que tiene cada Estado a ejercer la potestad tributaria dentro de su territorio.
> 2. Limitación exterior al ejercicio de su potestad tributaria fuera de sus fronteras. Y
> 3. Posible reconocimiento de la repercusión fiscal de un hecho o acto jurídico ocurrido en otro Estado extranjero dentro del territorio del Estado nacional.»

Al respecto puede consultarse la siguiente obra de Pistone, P., «La planificación fiscal agresiva y las categorías conceptuales del Derecho Tributario global», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero,* nº 170, 2016, pp. 109-151.

notorios para que los territorios que tradicionalmente se han considerado paraísos fiscales desaparezcan, es el caso de Andorra, Gibraltar, Suiza, Luxemburgo, San Marino Mónaco, Chipre, Liechtenstein, Madeira, Azores…

Los TIEA establecen un marco estable sobre obligaciones tributarias transfronterizas, aportan seguridad a ambas partes, no sólo los suscriben los miembros de la OCDE también países terceros, ya que se ven favorecidos por el sistema, constituyendo un factor de peso no aparecer en el listado de jurisdicciones no cooperativas para atraer inversores. El intercambio de información es una de las herramientas claves para evitar el fraude en la tributación internacional, el extenso trabajo de la OCDE desembocó en el Modelo de TIEA de 2002, reproducido en los anexos de este documento. Pero el trabajo no se detuvo, prueba de ello es que el 23 de enero de 2006 se produjo un nuevo avance con el Manual para la aplicación de las disposiciones relativas al Intercambio de Información con fines tributarios, Aprobado por el Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE. Posteriormente aprobó el 17 de enero de 2014 un modelo para el nuevo sistema común y estandarizado de intercambio de información, que comprende todo tipo de cuentas financieras (depósitos bancarios, valores negociables, participaciones en fondos de inversión, seguros, rentas, etc.) e incluirá datos referentes a saldos, importes percibidos por rentas o transmisiones, así como la identificación de la persona o entidad titular y de quién efectivamente controle la cuenta.

III. LOS INSTRUMENTOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN SUSCRITOS POR GIBRALTAR

El régimen gibraltareño no es una novedad en el panorama internacional, la *Companies Ordinance* data de 1930, basada en la *Companies Act 1929 de Reino Unido*. Ello se vio reforzado con la Constitución Gibraltareña de 2006[15] dotó al territorio de una amplia autonomía, lo que le reforzó su estrategia como centro financiero con un régimen fiscal *especial,* las empresas bajo su amparo no son constituidas bajo las normas de Reino Unido, y por tanto quedan exceptuadas de la aplicación del Derecho de la Unión, a causa de esto han sido investigados y catalogados como paraísos, a ello hay que

[15] *Gibraltar Constitution Order* 2006.

sumarle la opacidad que existía en las datos y operaciones internacionales que realizaban las entidades bajo su amparo.

El Gobierno de Gibraltar poco a poco ha ido incrementando su independencia respecto a la tributación de su entorno debido a su especial relación con el Gobierno central de Londres, aunque desde 1892 ha sido bastante autónoma, ha jugado apostando a las dos caras de la moneda; puesto que como parte de un Estado miembro disfrutaba del derecho de establecimiento y prestación de servicios, los conocidos *Passporting Rights* lo que le ha permitido adaptarse a numerosas directivas destinadas a armonizar materias clave como la libertad de establecimiento, y especialmente, la directiva matriz filial[16]; mientras que amparándose en su autonomía fiscal beneficia a sus sociedades residentes o no, por lo que no discrimina; es en sí un territorio de baja tributación para todas sus entidades. Recordemos que toda la Unión Europea es una zona de baja tributación pero no tan al límite como Gibraltar. Una sociedad constituida bajo la legislación gibraltareña tributará, normalmente, un 10% por el impuesto sobre sociedades, mientras que una persona física en el primer tramo de 4.000 libras tributará al 14%, hasta las 12.000 libras al 17%, y el resto con un tipo del 39%.

1. INSTRUMENTOS EMPLEADOS POR EL PEÑÓN

Desde la estrategia desarrollada para combatir la etiqueta de paraíso fiscal conviene que tengamos presente que los TIEA no constituyen la única herramienta que ha empleado el gobierno del Peñón para luchar contra la opacidad de la que se le acusa. Es por ello que debemos detenernos en los distintos instrumentos de intercambio internacional de información fiscal que existen en la actualidad bajo el amparo de la legislación gibraltareña:

- Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (TIEA) son instrumentos bilaterales. Es decir, los distintos territorios que firman estos acuerdos se obligan a la entrega de información fiscal cuando el expediente en concreto sea objeto de una investigación por parte de las autoridades competentes. Estos TIEA son indicadores a los que atenderá la OCDE para clasificar a un territorio como jurisdicción no

[16] La Comisión ha confirmado que es aplicable a Gibraltar la Directiva 2014/86/UE del Consejo de 8 de julio de 2014 por la que se modifica la Directiva 2011/96/UE, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, DOUE L219, de 25 de julio de 2014.

cooperante, anteriormente hemos señalado que se necesita un mínimo de doce, ello es para superar la segunda fase de la evaluación realizada por la OCDE de las jurisdicciones bajo sospecha.

- Trasposición a la legislación nacional de la Directiva 2011/16/UE de 15 de febrero de 2011, relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE, sobre asistencia mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros en el ámbito de los impuestos directos y de los impuestos sobre las primas de seguros. Por medio de esta Directiva los Estados Miembros se obligan al intercambio de información fiscal entre todos los territorios de la Unión, Gibraltar afirma que le es aplicable como parte del Reino Unido.
- El Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, de junio de 2011, firmado por todos los miembros de la OCDE en el que Gibraltar participa como territorio del Reino Unido, por el que se adecua al estándar fijado en 2014 que veremos posteriormente.

La OCDE el 26 de junio de 2000 incluyó a Gibraltar en el listado común de jurisdicciones calificadas como «paraísos fiscales», pero el 14 de marzo de 2002 las autoridades gibraltareñas adquirieron el compromiso de implementar medidas de transparencia sobre beneficiarios finales y titularidad de las empresas y normas contables similares a las europeas, intercambio de información y lucha contra el delito para salir de ese listado por los efectos negativos que se derivan para sus inversores. En 2014 se modificó la legislación gibraltareña para poder adaptarse tanto a las medidas antifraudes propuestas por la Unión Europea, como a las del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales, por lo que pasó a convertirse en un enclave «colaborador» entrando en vigor las medidas el 1 de marzo de 2014[17] gracias a la *Taxation [Mutual Administrative Assistance] Act*.

[17] En el enlace puede consultarse el listado OCDE de jurisdicciones participantes en el Acuerdo de Cooperación administrativa en materia tributaria y su evolución: <http://www.oecd.org/ctp/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=www.oecd.org%2Fctp%2Fexchange-of-tax-information%2FStatus_of_convention.pdf&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2027-10-2016&utm_term=demo>. Última consulta 17 de abril de 2017.

2. LOS ACUERDOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN GIBRALTAREÑOS

Los TIEA que ha firmado Gibraltar siguen el modelo OCDE de 2002, se trata de un instrumento puesto a disposición de los territorios para facilitar el intercambio de información, pero pueden adaptarse según las necesidades de cada parte, su número se ha incrementado exponencialmente desde 2009. La firma de este tipo de acuerdos ha logrado que Gibraltar no se encuentre en el listado de jurisdicciones de baja tributación no cooperantes de la Unión Europea y se sitúe en la lista gris de la OCDE, el estándar de esta organización establecía como criterio el tener suscritos doce o más TIEA, o DTA. En el caso gibraltareño no es posible la firma de DTA ya que son tratados internacionales y Gibraltar no es un Estado.

Los TIEA son la pieza clave para lograr alcanzar el estándar mínimo internacional. Son fundamentales para territorios como Gibraltar ya que la vía anterior para el intercambio de información era el artículo 26 del Modelo de Convenio de la OCDE, pero este tipo de territorios no pueden negociar este tipo de herramientas, normalmente no tienen capacidad para firmar este tipo de tratados internacionales ya que no son Estados, son jurisdicciones dependientes, en otras ocasiones al firmar el tratado el Estado no consideraban que su Derecho interno debiese sufrir modificaciones en base al mencionado artículo 26 en base a sus estatutos especiales, por lo que era necesario encontrar otro cauce que hice efectivo el intercambio de información.

La estructura básica de los TIEA que ha suscrito Gibraltar es la siguiente:

Art. 1	Objeto y ámbito del Acuerdo.	Object and Scope of the Agreement
Art. 2	Jurisdicción	Jurisdiction
Art. 3	Impuestos comprendidos	Taxes Covered
Art. 4	Definiciones	Definitions
Art. 5	Intercambio de información previa solicitud	Exchange of Information Upon Request
Art. 6	Inspecciones fiscales en el extranjero	Tax Examinations Abroad

Art. 7	Posibilidad de denegar una solicitud	Possibility of Declining a Request
Art. 8	Confidencialidad	Confidentiality
Art. 9	Costes	Costs
Art. 10	Legislación para el cumplimiento del Acuerdo	Implementation Legislation
Art. 11	Procedimiento amistoso	Mutual Agreement Procedure
Art. 12	Entrada en vigor	Entry into forcé
Art. 13	Denuncia	Termination

Estos acuerdos tienden a ser lo más amplios que sea posible, comprendiendo a personas físicas, jurídicas y entidades, siendo el objeto del mismo la información que «sea **previsiblemente relevante** para determinar, liquidar o recaudar dichos impuestos, el cobro y ejecución de reclamaciones tributarias, o la investigación o enjuiciamiento de casos en materia tributaria[18]». Pero el objeto del mismo ha sido ampliado en la nueva actualización del modelo,

> las Partes contratantes se prestarán asistencia mediante el intercambio de la información que **previsiblemente pueda resultar de interés para la administración y la aplicación de su Derecho interno** relativa a los impuestos a que se refiere el presente Acuerdo. Dicha información comprenderá aquélla que previsiblemente pueda resultar de interés para la determinación, liquidación y recaudación de dichos impuestos, el cobro y ejecución de reclamaciones tributarias, o la investigación o enjuiciamiento de casos en materia tributaria.[19]

Uno de los artículos más relevantes del TIEA es el que recoge los impuestos afectados, normalmente el Impuesto sobre la renta gibraltareño, en algunos se establecen todos los impuestos existentes en las jurisdicciones firmantes. Los acuerdos españoles son más amplios incluyendo el impuesto sobre la renta de las personas físicas, sobre sociedades, rentas de no residentes, patrimonio, el impuesto sobre el valor añadido e incluso sobre sucesiones donaciones y transmisiones patrimoniales.

El modelo está diseñado para un acuerdo de información previo, de manera que se eviten consultas masivas cuya finalidad diste del propio acuerdo, es decir, es necesario que exista un indicio de fraude, una investigación

[18] Versión oficial en español del Modelo OCDE de 2002.

[19] Versión oficial en español del Modelo OCDE de 2014.

previa del solicitante que ha intentado obtener esa información por sus propios medios, en base al principio de subsidiariedad. Otro principio vital es el de reciprocidad entre los firmantes por lo que no puede solicitar una información que su propia norma interna no le permita requerir al contribuyente, con este principio de impide el abuso mediante esta herramienta. El territorio requerido debe agotar todos los medios que su ordenamiento disponga para obtener la información requerida por el territorio solicitante.

Dentro de las definiciones se realizan las de autoridad competente, persona, sociedad, sociedad cotizada en Bolsa, clase principal de acciones, mercado de valores reconocido, fondo o plan de inversión colectiva, impuesto, parte requirente, parte requerida, etc.

Lo característico de este instrumento es que incluyen unos comentarios interpretativos para facilitar su plena aplicación, así cómo un sistema de solución de conflictos y aclaración, además de un procedimiento amistoso contenido normalmente en el artículo 11. Hemos de señalar que para resolver o modificar este acuerdo es necesario seguir el procedimiento que los firmantes establezcan, no puede realizarse unilateralmente.

Desde la Unión tenemos la Directiva 2011/16/UE, que ha sido transpuesta a través de la *Income Tax Act* gibraltareña de 2010 y entró en vigor el 1 de enero de 2013, esta norma ha dado pie a los 165 *tax ruling* investigados por la Comisión[20], pero en contraposición ha servido de bandera a las autoridades gibraltareñas para defender que no son un paraíso ya, puesto que en teoría, que comparten información tributaria con todos los Estados miembros; también contamos con el Código Comunitario de conducta fiscal[21].

[20] La Decisión de 1 de octubre de 2014 de ampliación de procedimiento iniciado el 16 de octubre de 2013 en que se estudian el sistema gibraltareño por la concesión de ayudas de estado a 165 empresas no residentes por actividades realizadas fuera de Gibraltar que no pueden ser gravadas debido al principio de territorialidad que se aplica en el Peñón sin que exista procedimiento, ni comprobación, ni criterios objetivos, ni justificación alguna para la exención vulnerando el artículo 107 TFUE. Este procedimiento se encuentra abierto actualmente.

[21] Resolución del Consejo y de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, anexa a las Conclusiones del Consejo ECOFIN, de 1 de diciembre de 1997, relativa a un Código de Conducta en el ámbito de la fiscalidad de las empresas. DO C2 de 6.01.1998.

Algunos autores[22] señalan que este tipo de acuerdos lesionan los derechos de los contribuyentes, ya que no se prevé en modo alguno su participación, o el derecho a ser informados de la actividad administrativa desarrollada en un proceso de investigación sobre sus obligaciones tributarias. El artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión (TFUE) establece la protección de los datos personales, así como el artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, también el artículo 8 de la Convención Europea de Derechos Humanos, y la Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del Consejo de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

3. ANÁLISIS DE CINCO TIEAS SUSCRITOS POR GIBRALTAR

A modo de ejemplo hemos seleccionado cinco acuerdos, resaltando los aspectos principales de los mismos, en especial la referencia a los impuestos que se ven afectados. Podemos observar como en algunos supuestos se contemplan todos, o se enumeran los que principalmente afectan a sociedades.

A. Francia

El Acuerdo entre el Gobierno de Gibraltar y el Gobierno de la República de Francia para el intercambio de información en materia fiscal, fue firmado el 22 de septiembre de 2009, entrando en vigor el 9 de diciembre

[22] Entre ellos, Calderón Carrero, J. M.; «La seguridad jurídica como límite comunitario a la articulación de cláusulas de prevención y lucha contra el fraude y la evasión fiscal: una nota sobre la STJUE de 5 de julio de 2012, Asunto SIAT, C-318/10», *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación: Comentarios, Casos Prácticos,* nº 356, 2012, pp. 81-104.; Calderón Carrero, J. M. «Intercambio de información tributaria y derechos de defensa del contribuyente: la jurisprudencia del TJUE en el asunto Sabou», *Carta Tributaria. Monografías, nº 2,* 2014, pp. 2-18.; Martínez Giner, L. A.; *La protección jurídica del contribuyente en el intercambio de información entre Estados*, Iustel, 2008.; Merino Espinosa, M. P.; Nocete Correa, F. J.; «El intercambio de información tributaria: entre la diversidad normativa, la imprecisión conceptual y la pluralidad de intereses», *Cr*ónica Tributaria, nº *139,* 2011, pp. 139-164.; Olivares Olivares, B., «La protección de los datos personales en el ámbito tributario a la luz de la Directiva 2011/16/UE. Situación actual y perspectivas de futuro», en *Intercambio de información y medidas fiscales de efecto equivalente (Jornada preparatoria del Congreso de da EATLP) Documentos - Instituto de Estudios Fiscales,* nº. 8, 2014, ed.; Martínez Giner, L M., *et al.*; Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-128.

de 2009. Sigue el modelo OCDE y consta de 13 artículos. Incluye los artículo 4 y el para cumplir el estándar mínimo OCDE.

Article 3 Taxes Covered

The taxes covered by this Agreement are the existing taxes imposed by the laws of the Parties.

This Agreement shall also apply to any identical or substantially similar taxes imposed after the day of the signature od this Adreement in addition to, or in place of, the existing taxes.

The Agreement shall also apply to other taxes as may be agreed in a exchange of letters between the Parties.

The competents authorities of the Parties shall notify each other any relevant changes of taxation and related information gathering measures covered by this Agreeement.

B. Alemania

El Acuerdo entre el Gobierno de Gibraltar y el Gobierno de la República Federal de Alemania para el intercambio de información en materia fiscal penal y civil, fue firmado el 13 de agosto de 2009, entrando en vigor el 4 de noviembre de 2010. Sigue el modelo OCDE y consta de 13 artículos. Incluye los artículos 4 y 5 el para cumplir el estándar mínimo OCDE. Contiene un protocolo en el que se garantiza la protección de los datos personales de acuerdo con la Directiva 95/46/EC del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de datos[23].

Article 3 Taxes Covered

1) This Agreement shall apply to the following taxes:

a)in respect of the Federal Republic of Germany:

the income tax (Einkommensteuer),
the corporation tax (Körperschaftsteuer),
the trade tax (Gewerbesteuer),
the capital tax (Vermögensteuer) and the
inheritance tax (Erbschaftsteuer),
the value added tax (Umsatzsteuer),
the tax on insurance premiums (Versicherungsteuer),
including the supplements levied thereon;

b) in respect of Gibraltar:

Gibraltar income taxes.

[23] DO L281, de 23.11.1995.

2) This Agreement shall apply also to any identical or substantially similar taxes that are imposed after the date of signature of the Agreement in addition to or in place of the existing taxes if the Contracting Parties so agree. The competent authorities of the Contracting Parties shall notify each other of any substantial changes to the taxation and related information gathering measures covered by the Agreement.

C. Estados Unidos de América

El Acuerdo entre el Gobierno de Gibraltar y el Gobierno de Estados Unidos de América para el intercambio de información en materia fiscal, fue firmado el 31 de marzo de 2009, entrando en vigor el 22 de diciembre de 2009. Sigue el modelo OCDE y consta de 13 artículos. Incluye los artículos 4 y 5 para cumplir el estándar mínimo OCDE.

En su artículo 3 se recogen los impuestos incluidos:

1. This Agreement shall apply to the following taxes imposed by the parties:

a. in the case of the United States, all federal taxes, and therefore shall not apply to taxes imposed by states, municipalities or other political subdivisions, or possessions of a party.

b. in the case of Gibraltar, Gibraltar income taxes.

2. This Agreement shall apply also to any identical or substantially similar taxes imposed after the date of signature of the Agreement in addition to or in place of the existing taxes if the parties so agree. The competent authority of each party shall notify the other of changes in laws which may affect the obligations of that party pursuant to this Agreement.

3. This Agreement shall not apply to the extent that an action or proceeding concerning taxes covered by this Agreement is barred by the requesting party's statute of limitations.

C. Méjico

El Acuerdo entre el Gobierno de Gibraltar y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos para el intercambio de información en materia fiscal, fue firmado el 29 de noviembre de 2012, entrando en vigor el 17 de agosto de 2014. Sigue el modelo OCDE y consta de 13 artículos. Incluye los artículos 4 y 5 cumpliendo el estándar mínimo OCDE.

Article 3 Taxes Covered

1) This Agreement shall apply to the following taxes imposed by the Parties:

a) in the case of the United Mexican States:

i) federal income tax,

ii) business flat rate tax, and

iii) value added tax.

b) in the case of Gibraltar, taxes of every kind and description.

2) This Agreement shall apply also to any identical taxes imposed afterthe date of signature of the Agreement in addition to or in place of the existingtaxes. This Agreement shall apply also to any substantially similar taxes imposedafter the date of signature of the Agreement in addition to or in place of the existingtaxes if the competent authorities of the Parties so agree. The competent authorityof each Party shall notify the other of changes in laws which may affect theobligations of that Party pursuant to this Agreement.

D. Reino Unido

A pesar de ser un territorio dependiente de este, existe un TIEA. Un claro ejemplo de la autonomía que se ha alcanzado en esta área por el Peñón respecto al Gobierno central. El Acuerdo entre el Gobierno de Gibraltar y el Gobierno del Reino Unido e Irlanda del Norte para el intercambio de información en materia fiscal, fue firmado el 27 de agosto de 2009, entrando en vigor el 15 de diciembre de 2010. Sigue el modelo OCDE y consta de 13 artículos. Incluye los artículos 4 y 5 para cumplir el estándar mínimo OCDE.

Article 3 Taxes Covered

1) The existing taxes which are the subject of this Agreement are taxes of everykind and description imposed in the Parties.

2) This Agreement shall also apply to any identical or substantially similar taxesimposed by either Party after the date of signature of this Agreement in addition to, orin place of, any of the taxes listed in paragraph 1 of this Article. The competentauthorities of the Parties shall notify each other of any relevant changes to the taxationand related information gathering measures covered by this Agreement

II. SOMBRAS SOBRE EL INTERCAMBIO EFECTIVO DE INFORMACIÓN TRIBUTARIA EN ESTA JURISDICCIÓN

Las sospechas y sombras sobre la fiscalidad gibraltareña vienen de antiguo. El 12 de febrero de 1999 (D/50716) la Comisión requirió formalmente información a Reino Unido sobre el régimen fiscal de las sociedades gibraltareñas, lo que tras el cruce de varias misivas y reuniones provocó que el 11 de julio de 2001 (D/289757), la Comisión comunicase al Reino Unido la decisión de incoar el procedimiento previsto en el artículo 88.2 del TCE sobre

las ayudas estatales incompatibles con el mercado común en relación con la normativa de Gibraltar en materia de sociedades beneficiarias. Instando de nuevo en enero de 2005, al gobierno de Reino Unido a eliminar el régimen de las 8.500 sociedades exentas por la legislación propia de Gibraltar. La exención deberían desaparecer en 2010 y sólo se consideran beneficiarías de este régimen aquellas sociedades constituidas antes de 2003, siempre que no modifiquen su actividad. El 18 de febrero de 2005 el gobierno británico aceptó las condiciones de la Comisión comunicadas a través de la Decisión de la Comisión de 30 de marzo de 2004 relativa al régimen de ayudas ejecutado por el Reino Unido en favor de sociedades de Gibraltar beneficiarias de tipos impositivos reducidos.

Pero no se trató de un supuesto aislado, de nuevo la Comisión inicia una investigación sobre las actividades gibraltareñas, en esta ocasión 165 *tax ruling* concedidos en virtud de la *Income Tax Act 2010*, durante los ejercicios de 2011, 2012, 2013. El 14 de octubre de 2014 se comunicó a Reino Unido a través del documento C(2014) 6851 final, la investigación por ayuda de estado la hemos conocido en 2016 por la prensa[24] ya que aparecían datos sensibles de las empresas investigadas. En este documento se pone en duda el control de las autoridades gibraltareñas al conceder las ayudas, así como la preocupante falta de transparencia. Es decir, no se trata de una sospecha nueva, ni de una conspiración de las autoridades españolas como asegurarán desde el peñón[25].

Al ser un territorio dependiente en sus relaciones exteriores de Reino Unido, que a día de hoy pertenece tanto a la Unión como la OCDE, está por ello obligado a respetar y cumplir el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, ya que de ese ámbito no ha sido excluido; dicho Convenio fue firmado en 2011 habiendo entrado en vigor el 1 de enero de 2013.

Supuso un gran avance la modificación de la legislación gibraltareña a través de la *Mutual Administrative Assistance in Tax Matters Act, 2014,* entran-

[24] <http://www.eleconomista.es/seleccion-ecoley/noticias/7845452/09/16/Las-165-sociedades-con-tax-ruling-con-Gibraltar-investigadas-por-la-Comision-Europea.html>. Última consulta 17 de abril de 2017.

[25] <http://www.europapress.es/nacional/noticia-picardo-niega-paraiso-fiscal-pregunta-si-pujol-barcenas-colonia-problema-espana-20150210114610.html>. Última consulta 17 de abril de 2017.

do en vigor el 1 de marzo de 2014 aprobado tras Acuerdo Intergubernamental con Reino Unido (*Intergovernmental Agreement,* IGA) para mejorar el cumplimiento de las leyes tributarias internacionales.

En 2014 se hizo publico el estándar global para el intercambio automático de información, (*global standard forautomatic exchange of financial account information*) siendo avalado por los ministros de Finanzas del G20 en febrero de 2014 y aprobado por el Consejo de la OCDE, en colaboración con la Unión europea. Reino Unido firmó el Convenio Multilateral sobre Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal, por el cual los firmantes se obligan al intercambio mutuo de información relativa a una serie de impuestos (renta, sociedades, patrimonio) y contribuciones a sistemas de seguridad social. La novedad de éste es la es norma sobre Intercambio Automático de Información.

Actualmente Gibraltar se encuentra en la segunda fase del procedimiento establecido por la OCDE[26], en la que deben implementar las medidas que ya han puesto en práctica para abandonar esa zona gris. En el informe de 2015[27] Gibraltar ya aparecía entre las jurisdicciones que en 2017 comenzarán el intercambio de información automático. El listado de los 54 países y jurisdicciones que se han comprometido a intercambiar información desde 2017 es el que sigue: Alemania, Argentina, Barbados, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Colombia, Corea, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Mauricio, México, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumanía, San Marino, Seychelles, Sudáfrica, Suecia, Trinidad y Tobago, Curaçao, Groenlandia, Islas Feroe, las Dependencias de la Corona del Reino Unido de Guernesey, Isla de Man y Jersey, y los Territorios Británicos de Ultramar de Anguila, Bermuda, **Gibraltar**, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas y Montserrat.

El pasado 14 de septiembre de 2016 la Comisión Europea hizo público el «cuadro de indicadores» de la evaluación de todas las jurisdicciones tri-

[26] Publicado el 29 de octubre de 2014 por la OCDE: *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Gibraltar 2014*.

[27] *Declaración de resultados de 30 de octubre de 2015 del Foro Global sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con Fines Fiscales Bridgetown*, OCDE.

butarias[28], en el que no aparece Gibraltar. En resumen Gibraltar sigue siendo un centro de negocios tremendamente atractivo para inversores y estas sombras de duda ante una inminente salida de la Unión podrían devolverle a la lista negra. En España abiertamente se tilda a este territorio de paraíso fiscal, esta la calificación se establece por el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, con las exclusiones derivadas de la aplicación de la modificación introducida por el Real Decreto 116/2003, de 31 de enero, que volvió a ser abordada con la entrada en vigor de la Disposición final Segunda de la Ley 26/2014[29]. En el informe de la Dirección General de Tributos de 23 de diciembre de 2014[30] se relacionan los territorios que han salido de dicha lista desde 2 de febrero de 2003, y entre los que se han eliminado no se encuentra Gibraltar, la eliminación del listado no es automática. Es decir, a 24 de enero de 2017 España sigue considerando a Gibraltar un paraíso fiscal.[31] Desde las autoridades gibraltareñas se repite que esta calificación jurídica carece de efectos a nivel internacional, considerando como criterio la lista de la OCDE y el listado de jurisdicciones no cooperativas de la Comisión; España ha decidido no eliminar de su lista de paraísos fiscales a Gibraltar por carecer de un DTA, o un TIEA entre ambos, a pesar de la Directiva 2011/16/UE aplicable a los dos territorios, lo que según la propia norma y las indicaciones de la Unión debería excluirla del listado.

---

[28] <https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09-15_scoreboard-indicators.pdf>. Última consulta 17 de abril de 2017.

[29] BOE núm. 28 de 1 de febrero de 2003.

[30] <http://megaconsulting.net/wp-content/uploads/informe_dgt_paraisos_fiscales.pdf>. Última consulta 17 de abril de 2017.

[31] El apartado 2 de la disposición adicional primera de la Ley 36/2006, establece que

> la relación de países y territorios que tienen la consideración de paraísos fiscales se podrá actualizar atendiendo a los siguientes criterios:
>
> a) La existencia con dicho país o territorio de un convenio para evitar la doble imposición internacional con cláusula de intercambio de información, un acuerdo de intercambio de información en materia tributaria o el Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y del Consejo de Europa enmendado por el Protocolo 2010, que resulte de aplicación.
>
> b) Que no exista un efectivo intercambio de información tributaria en los términos previstos por el apartado 4 de esta disposición adicional.
>
> c) Los resultados de las evaluaciones *inter pares* realizadas por el Foro Global de Transparencia e Intercambio de Información con Fines Fiscales.

Continuando en la activa lucha contra la evasión fiscal el 22 de noviembre 2016 el Parlamento Europeo apoyó las medidas de intercambio automático de información sobre los titulares de las cuentas bancarias y sus beneficiarios reales entre los países de la Unión Europea a cumplir a principios de 2018, la Comisión Europea presentó en julio de 2016 su propuesta para revisar la legislación antiblanqueo y el Consejo dio su visto bueno en septiembre; todo ello también afectará a las cuentas domiciliadas en el Peñón.

III. CONCLUSIONES

El panorama internacional ha cambiado sensiblemente en lo que se refiere a la transparencia y al efectivo intercambio de información fiscal en los últimos años. Son notables los esfuerzos que ha realizado Gibraltar en este ámbito desde su compromiso con la OCDE. Ello se pone de manifiesto en especial por la cantidad de TIEA firmados en 2009, año en el que se encuentra el grueso de los mismos. Parece que en esta ocasión las presiones del G20 y la OCDE han surtido el efecto afectando dramáticamente a todos los paraísos fiscales, salvo por Estados Unidos que tras impulsar todos los sistemas los viola sistemáticamente. Estos territorios se han visto obligados a cambiar, ya la baja tributación de sus sociedades y la protección extrema de sus titulares parece no ser suficiente.

La firma de este tipo de acuerdos de intercambio ha logrado que Gibraltar no se encuentre en el listado de jurisdicciones de baja tributación de la Unión Europea y se sitúe en la lista gris de la OCDE, a la espera de la evaluación de la legislación y del efectivo intercambio de información que se producirá en 2017. Con este tipo de acuerdos y la adaptación a la Directiva 2011/16/UE debería eliminarse del listado español de paraísos fiscales ya que contraviene el ordenamiento de la Unión.

Nos movemos en un panorama cambiante en el ámbito de la fiscalidad internacional, se están tomando medidas desde todas las instituciones para intentar eliminar los anteriormente llamados paraísos fiscales, y la planificación fiscal agresiva; pero sólo se está poniendo un parche a un sistema que hace aguas debido a la complejidad de las estructuras empresariales existentes, que aprovechan todos los entresijos de los distintos or-

denamientos para evadir impuestos. Se ha optado por mecanismos de *soft law* con los estándares de intercambio de información de la OCDE, y de *hard law* desde la Unión aprobando las directivas anteriormente reseñadas en un intento de coordinar los distintos ordenamientos intentando asimilar el cambio de paradigma que impone la realidad. La baja tributación gibraltareña actualmente sigue siendo un atractivo para muchas empresas y entidades, en especial su régimen sobre el juego por lo que su situación sigue siendo favorable, y al hecho de no ser considerada una jurisdicción opaca por la Unión y la OCDE. Debeos poner todo tipo de cautelas a estas reflexiones a la espera de la nueva situación que se cree tras el *Brexit* que promete convertir a todo el Reino Unido en un nuevo territorio verdaderamente «competitivo» en materia tributaria, lo que podría afectar a las estrategias de transparencia del Peñón.

IV. ANEXOS

ANEXO 1. MODELO OCDE DE TIEA EN ESPAÑOL

A continuación reproducimos la versión bilateral del modelo OCDE en su versión española, que en líneas generales ha sido la seguida por el Gobierno gibraltareño a la hora de suscribir los mencionados acuerdos para alcanzar el estándar marcado por la OCDE.

El gobierno de_____ y el gobierno de _____ deseando facilitar el intercambio de información en materia tributaria, han convenido lo siguiente:

Artículo 1

Objeto y ámbito del Acuerdo

Las autoridades competentes de las Partes contratantes se prestarán asistencia mediante el intercambio de la información que previsiblemente pueda resultar de interés para la administración y la aplicación de su Derecho interno relativa a los impuestos a que se refiere el presente Acuerdo. Dicha información comprenderá aquélla que previsiblemente pueda resultar de interés para la determinación, liquidación y recaudación de dichos impuestos, el cobro y ejecución de reclamaciones tributarias, o la investigación o enjuiciamiento de casos en materia tributaria. La información se intercambiará de conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo y se tratará de manera confidencial según lo dispuesto en el artículo 8. Los derechos y garantías reconocidos a las personas por la legislación o la práctica administrativa de la Parte requerida seguirán siendo aplicables siempre que no impidan o retrasen indebidamente el intercambio efectivo de información.

Artículo 2

Jurisdicción

La Parte requerida no estará obligada a facilitar la información que no obre en poder de sus autoridades o que no esté en posesión o bajo el control de personas que se hallen en su jurisdicción territorial.

Artículo 3

Impuestos comprendidos

1. Los impuestos a los que se aplica el presente Acuerdo son los siguientes:

a) en el país A, _____:

b) en el país B, _____.

2. El presente Acuerdo se aplicará también a los impuestos de naturaleza idéntica que se establezcan después de la fecha de la firma del Acuerdo y que se añadan a los actuales o les sustituyan. El presente Acuerdo se aplicará también a los impuestos de naturaleza análoga que se establezcan después de la fecha de la firma del Acuerdo y que se añadan a los actuales o les sustituyan si las autoridades competentes de las Partes contratantes así lo convienen. Asimismo, los impuestos comprendidos podrán ampliarse o modificarse de mutuo acuerdo entre las Partes contratantes mediante Canje de Notas. Las autoridades competentes de las Partes contratantes se notificarán entre sí cualquier cambio sustancial en los impuestos y en las medidas para recabar información con ellos relacionadas a que se refiere el presente Acuerdo.

Artículo 4

Definiciones

a) la expresión «Parte contratante» significa el país A o el país B, según se desprenda del contexto;

b) la expresión «autoridad competente» significa

i) en el caso del país A, _____;

ii) en el caso del país B, _____;

c) el término «persona» comprende las personas físicas, las sociedades y cualquier otra agrupación de personas;

d) el término «sociedad» significa cualquier persona jurídica o cualquier entidad que se considere persona jurídica a efectos impositivos;

e) la expresión «sociedad cotizada en Bolsa» significa toda sociedad cuya clase principal de acciones se cotice en un mercado de valores reconocido siempre que sus acciones cotizadas estén a disposición inmediata del público para su venta o adquisición. Las acciones pueden ser adquiridas o vendidas «por el público» si la compra o venta de las acciones no está restringida implícita o explícitamente a un grupo limitado de inversores;

f) la expresión «clase principal de acciones» significa la clase o clases de acciones que representen la mayoría de los derechos de voto y del valor de la sociedad;

g) la expresión «mercado de valores reconocido» significa cualquier mercado de valores convenido entre las autoridades competentes de las Partes contratantes;

h) la expresión «fondo o plan de inversión colectiva» significa cualquier vehículo de inversión colectiva, independientemente de su forma jurídica. La expresión «fondo o plan de inversión colectiva público» significa todo fondo o plan de inversión colectiva siempre que las unidades, acciones u otras participaciones en el fondo o en el plan estén a disposición inmediata del público para su adquisición, venta o reem-

bolso. Las unidades, acciones u otras participaciones en el fondo o en el plan están a disposición inmediata del público para su compra, venta o reembolso si la compra, venta o reembolso no están restringidas implícita o explícitamente a un grupo limitado de inversores;
i) el término «impuesto» significa cualquier impuesto al que sea aplicable el presente Acuerdo;
j) la expresión «Parte requirente» significa la Parte contratante que solicite información;
k) la expresión «Parte requerida» significa la Parte contratante a la que se solicita que proporcione información;
l) la expresión «medidas para recabar información» significa las leyes y procedimientos administrativos o judiciales que permitan a una Parte contratante obtener y proporcionar la información solicitada;
m) el término «información» comprende todo dato, declaración o documento con independencia de su naturaleza;
n) no se aplica;
o) la expresión «asuntos penales fiscales» significa los asuntos fiscales que entrañen una conducta intencionada susceptible de enjuiciamiento conforme al derecho penal de la Parte requirente:
p) la expresión «derecho penal» significa todas las disposiciones legales penales designadas como tales según el Derecho interno, independientemente de que se encuentren comprendidas en la legislación fiscal, en el código penal o en otros cuerpos de leyes;
2. Por lo que respecta a la aplicación del presente Acuerdo en cualquier momento por una Parte contratante, todo término o expresión no definido en el mismo tendrá, a menos que del contexto se infiera una interpretación diferente, el significado que tenga en ese momento conforme al Derecho de esa Parte, prevaleciendo el significado atribuido por la legislación fiscal sobre el que resultaría de otras ramas del derecho de esa Parte.

Artículo 5

*Intercambio de información previo requerimient*o

1. La autoridad competente de la Parte requerida proporcionará, previo requerimiento, información para los fines previstos en el artículo 1. Dicha información se intercambiará independientemente de que la conducta objeto de investigación pudiera constituir un delito penal según las leyes de la Parte requerida si dicha conducta se hubiera producido en esa Parte requerida.
2. Si la información en posesión de la autoridad competente de la Parte requerida no fuera suficiente para poder dar cumplimiento al requerimiento de información, esa

Parte recurrirá a todas las medidas pertinentes para recabar de información con el fin de proporcionar a la Parte requirente la información solicitada, con independencia de que la Parte requerida pueda no necesitar dicha información para sus propios fines tributarios.
3. Si así lo solicita expresamente la autoridad competente de una Parte requirente, la autoridad competente de la Parte requerida proporcionará información en virtud del presente artículo, en la medida permitida por su Derecho interno, en forma de declaraciones de testigos y de copias autenticadas de documentos originales.
4. Cada Parte contratante garantizará que, a los efectos expresados en el artículo 1 del Acuerdo, sus autoridades competentes están facultadas para obtener y proporcionar, previo requerimiento:
a) información que obre en poder de bancos, otras instituciones financieras, y de cualquier persona que actúe en calidad representativa o fiduciaria, incluidos los agentes designados y fiduciarios;
b) información relativa a la propiedad de sociedades, sociedades personalistas, fideicomisos, fundaciones, «Anstalten» y otras personas, incluida, con las limitaciones establecidas en el artículo 2,1 información sobre propiedad respecto de todas las personas que componen una cadena de propiedad; en el caso de fideicomisos, información sobre los fideicomitentes, fiduciarios y beneficiarios; y en el caso de fundaciones, información sobre los fundadores, los miembros del consejo de la fundación y los beneficiarios. El presente Acuerdo no impone a las Partes contratantes la obligación de obtener o proporcionar información sobre la propiedad con respecto a sociedades cotizadas en Bolsa o fondos o planes de inversión colectiva públicos, a menos que dicha información pueda obtenerse sin ocasionar dificultades desproporcionadas.
5. Al formular un requerimiento de información en virtud del presente Acuerdo, la autoridad competente de la Parte requirente proporcionará la siguiente información a la autoridad competente de la Parte requerida con el fin de demostrar el interés previsible de la información solicitada:
(a) la identidad de la persona sometida a inspección o investigación;
(b) una declaración sobre la información solicitada en la que conste su naturaleza y la forma en que la Parte requirente desee recibir la información de la Parte requerida;
(c) la finalidad fiscal para la que se solicita la información;
(d) los motivos que abonen la creencia de que la información solicitada se encuentra en la Parte requerida u obra en poder o bajo el control de una persona que se encuentre en la jurisdicción de la Parte requerida;
(e) en la medida en que se conozcan, el nombre y dirección de toda persona en cuyo poder se crea que obra la información solicitada;
(f) una declaración en el sentido de que el requerimiento es conforme con el derecho

y las prácticas administrativas de la Parte requirente; de que si la información solicitada se encontrase en la jurisdicción de la Parte requirente la autoridad competente de esta última estaría en condiciones de obtener la información según el derecho de la Parte requirente o en el curso normal de la práctica administrativa; y de que es conforme con el presente Acuerdo;
(g) una declaración en el sentido de que la Parte requirente ha utilizado todos los medios disponibles en su propio territorio para obtener la información, salvo aquellos que dieran lugar a dificultades desproporcionadas.
6. La autoridad competente de la Parte requerida enviará la información solicitada tan pronto como sea posible a la Parte requirente. Para garantizar la rapidez en la respuesta, la autoridad competente de la Parte requerida:
a) acusará recibo por escrito del requerimiento a la autoridad competente de la Parte requirente y le comunicará, en su caso, los defectos que hubiera en el requerimiento dentro de un plazo de sesenta días a partir de la recepción del mismo;
b) si la autoridad competente de la Parte requerida no hubiera podido obtener y proporcionar la información en el plazo de noventa días a partir de la recepción del requerimiento, incluido el supuesto de que tropiece con obstáculos para proporcionar la información o se niegue a proporcionarla, informará inmediatamente a la Parte requirente, explicando las razones de esa imposibilidad, la índole de los obstáculos o los motivos de su negativa.

Artículo 6

Inspecciones fiscales en el extranjero

1. Una Parte contratante permitirá a los representantes de la autoridad competente de la otra Parte contratante entrar en su territorio con el fin de entrevistarse con personas y de inspeccionar documentos con el consentimiento por escrito de los interesados. La autoridad competente de la segunda Parte notificará a la autoridad competente de la primera Parte el momento y el lugar de la reunión.
2. A petición de la autoridad competente de una Parte contratante, la autoridad competente de la otra Parte contratante podrá permitir que representantes de la autoridad competente de la primera Parte estén presentes en el momento que proceda durante una inspección fiscal en la segunda Parte.
3. Si se accede a la petición a que se refiere el apartado 2, la autoridad competente de la Parte contratante que realice la inspección notificará, tan pronto como sea posible, a la autoridad competente de la otra Parte el momento y el lugar de la inspección, la autoridad o el funcionario designado para llevarla a cabo y los procedimientos y condiciones exigidos por la primera Parte para la realización de la misma. La Parte que realice la inspección tomará todas las decisiones con respecto a la misma.

Artículo 7

Posibilidad de denegar un requerimiento

1. No se exigirá a la Parte requerida que obtenga o proporcione información que la Parte requirente no pudiera obtener en virtud de su propia legislación a los efectos de la administración o aplicación de su legislación tributaria. La autoridad competente de la Parte requerida podrá denegar su asistencia cuando el requerimiento no se formule de conformidad con el presente Acuerdo.
2. Las disposiciones del presente Acuerdo no impondrán a una Parte contratante la obligación de proporcionar información que revele secretos comerciales, empresariales, industriales o profesionales o un proceso industrial. No obstante lo anterior, la información a la que se hace referencia en el apartado 4 del artículo 5 no se tratará como tal secreto o proceso industrial únicamente por ajustarse a los criterios de dicho apartado.
3. Las disposiciones del presente Acuerdo no impondrán a una Parte contratante la obligación de obtener o proporcionar información que pudiera revelar comunicaciones confidenciales entre un cliente y un abogado u otro representante legal reconocido, cuando dichas comunicaciones:
a) se produzcan con el fin de recabar o prestar asesoramiento jurídico, o
b) se produzcan a efectos de su utilización en un procedimiento jurídico en curso o previsto.
4. La Parte requerida podrá denegar un requerimiento de información si la comunicación de la misma es contraria al orden público (ordre public).
5. No se denegará un requerimiento de información por existir controversia en cuanto a la reclamación tributaria que origine el requerimiento.
6. La Parte requerida podrá denegar un requerimiento de información si la Parte requirente la solicita para administrar o hacer cumplir una disposición de su derecho tributario, o cualquier requisito relacionado con ella, que resulte discriminatoria contra un nacional de la Parte requerida en comparación con un nacional de la Parte requirente en las mismas circunstancias.

Artículo 8

Confidencialidad

Toda información recibida por una Parte contratante al amparo del presente Acuerdo se tratará como confidencial y sólo podrá comunicarse a las personas o autoridades (incluidos los tribunales y órganos administrativos) bajo la jurisdicción de la Parte contratante encargadas de la gestión o recaudación de los impuestos comprendidos en el presente Acuerdo, de los procedimientos declarativos o ejecutivos relativos a dichos impuestos o de la resolución de los recursos relativos a los mismos. Dichas personas o autoridades sólo utilizarán esa información para dichos fines. Po-

drán revelar la información en procedimientos judiciales públicos o en las sentencias judiciales. La información no podrá comunicarse a ninguna otra persona, entidad, autoridad o a cualquier otra jurisdicción sin el expreso consentimiento por escrito de la autoridad competente de la Parte requerida.

Artículo 9

Costes

Las Partes contratantes acordarán la incidencia de los costes en los que se incurra por razón de la prestación de la asistencia.

Artículo 10

Legislación para el cumplimiento del Acuerdo

Las Partes contratantes promulgarán la legislación que sea necesaria para cumplir y hacer efectivos los términos del Acuerdo.

Artículo 11

Idioma

Las solicitudes de asistencia y las respuestas a las mismas se redactarán en inglés, francés o en cualquier otro idioma que las autoridades competentes de las Partes contratantes acuerden de forma bilateral en virtud del artículo 13.

Este artículo puede no ser necesario.

Artículo 12

Otros convenios o acuerdos internacionales

Las posibilidades de asistencia que establece el presente Acuerdo no limitan aquellas contenidas en los convenios internacionales o acuerdos entre las Partes contratantes relacionados con la cooperación en cuestiones fiscales, ni están limitadas por las mismas.

Este artículo puede no ser necesario.

Artículo 13

Procedimiento amistoso

1. Cuando surjan dudas o dificultades entre las Partes contratantes en relación con la aplicación o la interpretación del Acuerdo, las autoridades competentes harán lo posible por resolverlas mediante un acuerdo amistoso.
2. Además del acuerdo a que se refiere el apartado 1, las autoridades competentes de las Partes contratantes podrán convenir los procedimientos que deban seguirse en virtud de los artículos 5 y 6.

3. Las autoridades competentes de las Partes contratantes podrán comunicarse directamente entre sí a fin de llegar a un acuerdo al amparo del presente artículo.
4. Este apartado no será necesario.
5. Las Partes contratantes podrán convenir también otras formas de solución de controversias.

Artículo 14 (Este artículo será innecesario).

Artículo 15
Entrada en vigor

1. El presente Acuerdo estará sujeto a ratificación, aceptación o aprobación por las Partes contratantes, de conformidad con su respectivo Derecho interno. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación se intercambiarán lo antes posible.
2. El presente Acuerdo entrará en vigor el 1 de enero de 2004 con relación al intercambio de información sobre asuntos penales fiscales y el 1 de enero de 2006 con relación a todos los demás aspectos contemplados en el artículo 1.
3. Las disposiciones del presente Acuerdo surtirán efecto
- con relación a asuntos penales fiscales para los períodos impositivos que comiencen el 1 de enero de 2004 o a partir de esa fecha o, cuando no exista el período impositivo, para las obligaciones tributarias que surjan el 1 de enero de 2004 o con posterioridad a esa fecha;
- con relación a todos los demás aspectos contemplados en el artículo 1 para todos los períodos impositivos que comiencen el 1 de enero de 2006 o con posterioridad a esa fecha o, cuando no exista el período impositivo, para las obligaciones tributarias que surjan el 1 de enero de 2006 o con posterioridad a esa fecha.

Artículo 16
Terminación

1. Cualquiera de las Partes contratantes podrá terminar el presente Acuerdo mediante notificación al efecto enviada por vía diplomática o por carta a la autoridad competente de la otra Parte contratante.
2. Dicha terminación surtirá efecto el primer día del mes siguiente a la expiración de un plazo de seis meses desde la fecha de recepción de la notificación de terminación por la otra Parte contratante.
3. Una Parte contratante que comunique la terminación del Acuerdo seguirá obligada por las disposiciones del artículo 8 con respecto a cualquier información obtenida en virtud del presente Acuerdo.
En fe de lo cual, los infrascritos, debidamente autorizados al efecto, firman el presente Acuerdo.

ANEXO 2. LISTADOS DE ACUERDOS SUSCRITOS POR GIBRALTAR[32]

Listado de países y territorios con los que Gibraltar tiene acuerdos para el intercambio de información fiscal según el estándar de la OCDE y ante los que puede responder a solicitudes de información.

Número total de acuerdos incluyendo Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria (Tax Information Exchange Agreement, TIEA), Directiva y Convención: 135

Número total de acuerdos en vigor incluyendo TIEAs, Directiva y Convención: 101 Número total de países con los que Gibraltar mantiene una relación de Intercambio de Información (Exchange of information, EOI): 80

Número total de países con los que Gibraltar mantiene una relación de Intercambio de Información en vigor: 64

País	**Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria bilaterales**	**Directiva 2011/16/UE**	**Convención OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua enMateria Fiscal**
Albania			Sí
Alemania	Sí	Sí	NeV
Andorra			NeV
Anguila			Sí
Arabia Saudí			NeV
Argentina			Sí
Aruba			Sí
Australia	Sí		Sí
Austria	Sí	Sí	NeV
Azerbaiyán			Sí
Bélgica	Sí	Sí	NeV

[32] Anexo extraído de la información publicada en <http://www.infogibraltar.com/info_gibraltar/blog/sobre-los-para%C3%ADsos-fiscales-y-gibraltar> Última consulta 24 de enero de 2017. Esta es una muestra del empeño de las autoridades gibraltareñas por demostrar de manera muy visual que cumplen los mínimos de la OCDE a pesar de las sombras que se siguen cerniendo sobre esta jurisdicción, compilando los principales instrumentos de intercambio de información tributaria que operan en el ámbito de la fiscalidad internacional.

País	Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria bilaterales	Directiva 2011/16/UE	Convención OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua enMateria Fiscal
Belice			Sí
Bermudas			Sí
Brasil			NeV
Bulgaria		Sí	No Firmado
Canadá			Sí
Chile			NeV
China			NeV
Chipre		Sí	No Firmado
Colombia			Sí
Corea			Sí
Costa Rica			Sí
Croacia		Sí	Sí
Curasao			Sí
Dinamarca	Sí	Sí	Sí
EE.UU.	Sí		Sí
Eslovaquia		Sí	Sí
Eslovenia		Sí	Sí
España		Sí	Sí
Estonia		Sí	NeV
Finlandia	Sí	Sí	Sí
Francia	Sí	Sí	Sí
Georgia			Sí
Ghana			Sí
Grecia	NeV	Sí	Sí
Groenlandia	Sí		Sí
Guatemala			NeV
Guernesey	Sí		Pdte. de extensión
Hungría		Sí	NeV
India	Sí		Sí

País	**Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria bilaterales**	**Directiva 2011/16/UE**	**Convención OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua enMateria Fiscal**
Indonesia			NeV
Irlanda	Sí	Sí	Sí
Isla de Man			Sí
Islandia	Sí		Sí
Islas Caimán			Sí
Islas Feroe	Sí		Sí
Islas Vírgenes Brit.			Sí
Italia	NeV	Sí	Sí
Japón			Sí
Jersey			Sí
Kazajistán			NeV
Letonia		Sí	NeV
Liechtenstein			NeV
Lituania		Sí	NeV
Luxemburgo		Sí	NeV
Malta	Sí	Sí	Sí
Marruecos			NeV
México	Sí		Sí
Moldavia			Sí
Montserrat			Sí
Nigeria			NeV
Noruega	Sí		Sí
Nueva Zelanda	Sí		Sí
Países Bajos	Sí	Sí	Sí
Polonia	Sí	Sí	Sí
Portugal	Sí	Sí	NeV
Reino Unido	Sí	Sí	Sí
Rep. Checa		Sí	Sí
Rumania		Sí	NeV

País	**Acuerdos de Intercambio de Información Tributaria bilaterales**	**Directiva 2011/16/UE**	**Convención OCDE sobre Asistencia Administrativa Mutua enMateria Fiscal**
Rusia			NeV
San Marino			NeV
San Martín (NL)			Sí
Singapur			NeV
Sudáfrica	Sí		Sí
Suecia	Sí	Sí	Sí
Suiza			NeV
Túnez			Sí
Turcas y Caicos			Sí
Turquía	NeV		NeV
Ucrania			Sí

NeV (no en vigor): a la espera de notificación de entrada en vigor en el caso de TIEAs; el país correspondiente aún no ha ratificado / puesto en vigor en el caso de la Convención

ANEXO 3. INDICADORES DE LA FASE 2 DEL FORO GLOBAL SOBRE LA TRANSPARENCIA Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON FINES FISCALES

Extraído la web *Exchange of Tax Information Portal*[33]. Este cuadro muestra el tipo de instrumento que ha suscrito la jurisdicción según el paradigma de la OCDE, se puede constatar que todos son TIEA, la mayoría firmados en 2009, siguiendo el modelo oficial y cumpliendo los requisitos de intercambio de información en todos los casos.

JURISDICTION	TYPE OF EOI ARRANGEMENT	DATE SIGNED	DATE ENTERED INTO FORCE	MEETS STANDARD	CONTAINS PARAS 4 AND 5
Australia	TIEA	26 Aug 2009	26 Jul 2010	Yes	Yes
Austria	TIEA	17 Sep 2009	1 May 2010	Yes	Yes
Belgium	TIEA	16 Dec 2009	17 Jun 2014	Yes	Yes
Denmark	TIEA	2 Sep 2009	13 Feb 2010	Yes	Yes
Faroe Islands	TIEA	20 Oct 2009	8 Jun 2011	Unreviewed	Yes
Finland	TIEA	20 Oct 2009	6 May 2010	Yes	Yes
France	TIEA	22 Sep 2009	9 Dec 2010	Yes	Yes
Germany	TIEA	13 Aug 2009	4 Nov 2010	Yes	Yes
Greece	TIEA	31 Jan 2013	not yet in force	Yes	Yes
Greenland	TIEA	20 Oct 2009	24 Dec 2009	Unreviewed	Yes
Guernsey	TIEA	22 Oct 2013	12 Mar 2014	Yes	Yes
Iceland	TIEA	16 Dec 2009	18 Apr 2012	Yes	Yes
India	TIEA	1 Feb 2013	11 Mar 2013	Yes	Yes
Ireland	TIEA	24 Jun 2009	25 May 2010	Yes	Yes
Italy	TIEA	2 Oct 2012	12 Jun 2015	Yes	Yes
Malta	TIEA	24 Jan 2012	1 Apr 2012	Yes	Yes
Mexico	TIEA	29 Nov 2012	27 Aug 2014	Yes	Yes
Netherlands	TIEA	23 Apr 2010	1 Dec 2011	Yes	Yes
New Zealand	TIEA	13 Aug 2009	13 May 2011	Yes	Yes
Norway	TIEA	16 Dec 2009	8 Sep 2010	Yes	Yes
Poland	TIEA	31 Jan 2013	5 Dec 2013	Yes	Yes
Portugal	TIEA	14 Oct 2009	24 Apr 2011	Yes	Yes
South Africa	TIEA	2 Feb 2012	21 Jul 2013	Yes	Yes
Sweden	TIEA	16 Dec 2009	3 Jul 2010	Yes	Yes
Turkey	TIEA	4 Dec 2012	not yet in force	Yes	Yes
United Kingdom	TIEA	27 Aug 2009	15 Dec 2010	Yes	Yes
United States	TIEA	31 Mar 2009	22 Dec 2009	Yes	Yes

[33] <http://eoi-tax.org/jurisdictions/GI#agreements>.

ANEXO 4. TABLE OF DETERMINATIONS AND RATINGS OF THE PHASE 2 REVIEW

Extraído del *Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes Peer Reviews: Gibraltar 2014* por la OCDE.[34]

Overall Phase 2 Rating is Largely Compliant

Table of Determinations and Ratings of the Phase 2 Review

JURISDICTIONS SHOULD ENSURE THAT OWNERSHIP AND IDENTITY INFORMATION FOR ALL RELEVANT ENTITIES AND ARRANGEMENTS IS AVAILABLE TO THEIR COMPETENT AUTHORITIES. *(TOR A.1)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		
JURISDICTIONS SHOULD ENSURE THAT RELIABLE ACCOUNTING RECORDS ARE KEPT FOR ALL RELEVANT ENTITIES AND ARRANGEMENTS. *(TOR A.2)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Largely Compliant.	Partnerships are required to maintain accounting records in accordance with the standard; however, there is no penalty applicable for breach of this obligation.	Gibraltar should introduce appropriate sanctions for non-compliance with the obligation for partnerships to maintain full accounting records.
	While accounting information was generally provided, the obligations to maintain accounting records in accordance with the standard only came into force in 2013 and so their effectiveness could not be fully assessed.	Gibraltar should monitor the practical implementation of the new laws to ensure that all relevant entities and arrangements keep accounting records and underlying documentation in accordance with the standard.
	Partnerships are not subject to systematic oversight of compliance with their accounting obligations.	Gibraltar should ensure that a regular system of oversight and monitoring of partnerships' obligations to maintain accounting records.
BANKING INFORMATION SHOULD BE AVAILABLE FOR ALL ACCOUNT-HOLDERS. *(TOR A.3)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		
COMPETENT AUTHORITIES SHOULD HAVE THE POWER TO OBTAIN AND PROVIDE INFORMATION THAT IS THE SUBJECT OF A REQUEST UNDER AN EXCHANGE OF INFORMATION ARRANGEMENT FROM ANY PERSON WITHIN THEIR TERRITORIAL JURISDICTION WHO IS IN POSSESSION OR CONTROL OF SUCH INFORMATION (IRRESPECTIVE OF ANY LEGAL OBLIGATION ON SUCH PERSON TO MAINTAIN THE SECRECY OF THE INFORMATION). *(TOR B.1)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		
THE RIGHTS AND SAFEGUARDS (E.G. NOTIFICATION, APPEAL RIGHTS) THAT APPLY TO PERSONS IN THE REQUESTED JURISDICTION SHOULD BE COMPATIBLE WITH EFFECTIVE EXCHANGE OF INFORMATION. *(TOR B.2)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.	The prior notification procedure in civil tax matters only allows for an exception when the whereabouts of the taxpayer are not known to the competent authority or when the taxpayer does not reside in Gibraltar.	It is recommended that wider exceptions from prior notification be permitted in civil tax matters (e.g. in cases in which the information request is of a very urgent nature or the notification is likely to undermine the chance of the success of the investigation conducted by the requesting jurisdiction).
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		
EXCHANGE OF INFORMATION MECHANISMS SHOULD PROVIDE FOR EFFECTIVE EXCHANGE OF INFORMATION. *(TOR C.1)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		

[34] Se trata de un documento público en el que la OCDE pone de manifiesto los puntos examinados en la jurisdicción gibraltareña y el resultado de los mismos, junto con las recomendaciones para evitar su inclusión en el listado de jurisdicciones no cooperativas.

THE JURISDICTIONS' NETWORK OF INFORMATION EXCHANGE MECHANISMS SHOULD COVER ALL RELEVANT PARTNERS. *(TOR C.2)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		Gibraltar should continue to develop its exchange of information network with all relevant partners.
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		
THE JURISDICTIONS' MECHANISMS FOR EXCHANGE OF INFORMATION SHOULD HAVE ADEQUATE PROVISIONS TO ENSURE THE CONFIDENTIALITY OF INFORMATION RECEIVED. *(TOR C.3)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Largely Compliant.	The systematic disclosure to third parties of the identity of the person or entity specified in the EOI request, including in cases where this is not necessary for gathering the requested information, is not in accordance with the standard.	Gibraltar should not disclose to third parties information that is not needed to obtain the information requested.
THE EXCHANGE OF INFORMATION MECHANISMS SHOULD RESPECT THE RIGHTS AND SAFEGUARDS OF TAXPAYERS AND THIRD PARTIES. *(TOR C.4)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The element is in place.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Compliant.		
THE JURISDICTION SHOULD PROVIDE INFORMATION UNDER ITS NETWORK OF AGREEMENTS IN A TIMELY MANNER. *(TOR C.5)*		
Determination	**Factors**	**Recommendations**
The assessment team is not in a position to evaluate whether this element is in place, as it involves issues of practice that are dealt with in the Phase 2 review.		
Phase 2 Rating	**Factors**	**Recommendations**
Largely Compliant.	The Commissioner's relationship with an important exchange of information partner has suffered from a lack of communication which has led to the issuing of notices that could have been better formulated and delays in validating requests.	Gibraltar should work with this partner to improve communication and ensure effective exchange of information.
	Although Gibraltar has recently established new procedures to provide status updates to its treaty partners, they should monitor that its competent authorities' sends status updates to its treaty partners in all cases.	Gibraltar should monitor that status updates are sent to its treaty partners in all cases.
	It is recommended that the Commissioner improves and utilises his existing guidelines and manuals to ensure that EOI requests are dealt with effectively and efficiently.	Gibraltar should improve its systems to ensure that EOI requests are dealt with effectively and efficiently, in all cases.

V. BIBLIOGRAFÍA

Arnold, B. J., «OECD - The 2008 update of the OECD Model : An Introduction - IBFD,» *Bulletin for International Taxation*, Volume 63, nº 5 (2009).

Avery Jones, J. F. «OECD - 2008 OECD Model : Place of effective management - What one can learn from the History - , IBFD», *Bulletin for International Taxation*, Volume 63, nº 5 (2009).

Calderón Carrero, J. M., «El artículo 26 MC OCDE 2000: la cláusula de intercambio de información», en *Comentarios a los convenios para evitar la doble imposición y prevenir la evasión fiscal concluidos por España (Análisis a la luz del Modelo de Convenio de la OCDE y de la legislación y jurisprudencia española)*, La Coruña, Instituto de Estudios Económicos de Galicia, 2004.

Calderón Carrero, J. M. «Intercambio de información tributaria y derechos de defensa del contribuyente: la jurisprudencia del TJUE en el asunto Sabou», *Carta Tributaria. Monografías*, nº 2, (2014), pp. 2-18.

Calderón Carrero, J. M. , «La seguridad jurídica como límite comunitario a la articulación de cláusulas de prevención y lucha contra el fraude y la evasión fiscal: una nota sobre la STJUE de 5 de julio de 2012, Asunto SIAT, C-318/10», *Estudios Financieros. Revista de Contabilidad y Tributación: Comentarios, Casos Prácticos*, nº 356 (2012), pp. 81-104.

Carrasco González, F., «Los paraísos fiscales a la luz del ordenamiento español y del Derecho Comunitario. El caso de Gibraltar» en González García, I.; Valle Gálvez, A. del (Eds.), *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid 2009, pp. 179-238.

Dourado, A. P., «Article 26. Exchange of Information», en *Klaus Vogel on Double Taxation Conventions*; Kluwer Law International, 2015.

Gravelle, J. G., «Tax Havens: International tax avoidance and avasion», *National Tax Journal*, nº 62 (2009), pp. 53- 727.

Martín Jiménez, A; Hernández Guerrero, V., «El Derecho Tributario de Gibraltar desde la óptica española y de la Unión Europea», en Valle Gálvez, A. del; González García, I., (Eds.), *Gibraltar, 300 Años*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004, pp. 237-313.

Martín Jiménez, A.; Calderón Carrero, J.M., «Las normas antiparaíso fiscal españolas y su compatibilidad con el Derecho Comunitario: el caso específico de Malta y

Chipre tras la adhesión a a Unión Europea», *Documentos - Instituto de Estudios Fiscales*, nº 11 (2004), pp. 3-50.

Martín Morata, B. «Los Acuerdos de Intercambio de Información» en *Cuadernos de formación. Volumen 10/2010*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2010, pp. 109-126.

Martínez Giner, L. A., *La protección jurídica del contribuyente en el intercambio de información entre Estados*, Iustel, 2008.

Merino Espinosa, M. P.; Nocete Correa, F. J., «El intercambio de información tributaria: entre la diversidad normativa, la imprecisión conceptual y la pluralidad de intereses», *Crónica Tributaria*, nº 139 (2011), pp. 139-164.

Moreno González, S., «Nuevas tendencias en materia de intercambio internacional de información tributaria: hacia un mayor y más efectivo intercambio automático de información», *Crónica Tributaria*, nº 146 (2013), pp. 193-220.

Olivares Olivares, B., «La protección de los datos personales en el ámbito tributario a la luz de la Directiva 2011/16/UE. Situación actual y perspectivas de futuro», en Martínez Giner, L M., ET AL (Eds), *Intercambio de información y medidas fiscales de efecto equivalente (Jornada preparatoria del Congreso de da EATLP) Documentos - Instituto de Estudios Fiscales, nº. 8, 2014*, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 119-128.

Pistone, P., «La planificación fiscal agresiva y las categorías conceptuales del Derecho Tributario global», *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, nº 170 (2016), pp. 109-151.

Santa-Bárbara Rupérez, J., «Un ejemplo de paraíso fiscal: El Peñón de Gibraltar», *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, nº 35 (2002), pp. 251-268

Vallejo Chamorro, J M. «La competencia fiscal perniciosa en el seno de la OCDE y la Unión Europea», *Información Comercial Española, ICE: Revista de Economía, (Ejemplar dedicado a: nuevas tendencias en Economía y Fiscalidad Internacional)*, nº 825 (2005), pp. 147-160.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.10

INSTRUMENTOS LEGALES PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

Martín Guillermo Ramírez
Secretario General Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE)

I. LA NECESIDAD DE DISPONER DE INSTRUMENTOS LEGALES ADECUADOS PARA LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA

La cooperación transfronteriza (CTF) entre administraciones y organismos públicos locales y regionales se ha desarrollado muy rápidamente en el último cuarto de siglo. Al igual que muchas regiones de Europa Occidental desde los años cincuenta, a partir de 1989 las regiones fronterizas de los Países de Europa Central y Oriental (PECOs) también fueron sumando numerosos procesos de CTF a las iniciativas que se estaban desarrollando en los entonces quince Estados miembros de la Unión Europea. En todo este tiempo se ha utilizado una gran variedad de acuerdos legales, incluyendo protocolos y tratados, con el objetivo de facilitar las actividades transfronterizas o de posibilitar el establecimiento de estructuras transfronterizas.

En un primer momento, la participación directa de regiones transfronterizas —organismos regionales y locales— en la gestión de programas transfronterizos aún se enfrentaba a diversos obstáculos o limitaciones de naturaleza legal. Estos obstáculos estaban relacionados con una serie de factores:

- La no existencia de un instrumento único de derecho público que fuera válido en toda Europa y que fuera idóneo para la CTF hizo que las actividades estuvieran reguladas por acuerdos bilaterales bien entre estados, o bien relativos a programas específicos, que dependían de la voluntad política de las partes implicadas (sobre todo a nivel nacional).
- Algunos sistemas legislativos nacionales son más liberales que otros en lo que se refiere al reconocimiento de las competencias legales de las administraciones locales o regionales para participar directamente en iniciativas de CTF y, por consiguiente, en la gestión de programas. Por ello, la participación de organismos regionales en acuerdos inter-

nacionales varía en toda Europa, y esto siempre ha afectado al grado de centralización o descentralización en la gestión de programas transfronterizos.

- Una vez garantizado el necesario control de fondos públicos, una CTF basada en el Derecho Privado puede gestionar programas desarrollados y puestos en marcha por organismos públicos. No obstante, las formas de CTF basadas en el Derecho Público van más allá y ofrecen una garantía adicional de participación democrática.

Hoy día continúan siendo necesarios distintos tipos de acuerdo, incluyendo convenios y tratados, para facilitar la CTF y asegurar programas y estructuras transfronterizas genuinas y sostenibles. Muchas actividades de cooperación económica también han utilizado instrumentos específicos de la legislación europea (por ejemplo, la Agrupación Europea de Interés Económico) o de las legislaciones nacionales (Agrupaciones de Interés Público, Empresas de Economía Mixta), que permiten la cooperación a nivel de proyectos.

1. ACUERDOS MULTILATERALES

Son algunos de los instrumentos más importantes y duraderos para dotar de un marco propicio a la CBC. De entre los distintos convenios y acuerdos internacionales podemos distinguir los siguientes: en primer lugar, los acuerdos interestatales en el contexto de la integración regional (por ejemplo, el *Acuerdo de Cooperación Transfronteriza* de 1977 entre los países nórdicos); en segundo lugar, aquellos acuerdos firmados bajo la tutela de organismos internacionales como el Consejo de Europa, cuyo gran hito es el *Acuerdo Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Administraciones Territoriales* de 1980, o *Acuerdo Marco de Madrid*, que ha sido suscrito hasta la fecha por 37 países, y que incorporó tres Protocolos Adicionales en 1995, 1998 y 2009. El 21 de mayo de 1980 el Consejo de Europa aprobó este Acuerdo o Convenio-Marco de Madrid. Su Primer Protocolo Adicional, de 9 de noviembre de 1995, incorpora unas directrices para el establecimiento de acuerdos y estructuras transfronterizas. El Segundo, de 5 de mayo de 1998, trata de la cooperación «interterritorial», similar a la cooperación interregional, pero en el marco de los (47) países miembros del Consejo de Europa. El Tercero, de 16 de noviembre de 2009, regula las *Agrupaciones de Cooperación Eurorregional*

(ACEs), equiparables a las AECT en el marco más extenso del Consejo de Europa.

Estos instrumentos establecen un cierto número de condiciones de carácter general para la firma de acuerdos o contratos entre administraciones regionales o locales. Sin embargo, son limitados, porque no proporcionan por sí mismos un tratado para la CTF, sino que sólo establecen las condiciones marco que deben ser traducidas ulteriormente a la legislación nacional (como el *Acuerdo de Anholt* de 1991 o el *Acuerdo de Kalsruhe* de 1996). Además hay diferencias considerables entre las estructuras de gobierno regional y municipal y los sistemas legales de cada país signatario lo cual, en muchos casos, hace imposible establecer acuerdos directos entre los niveles subnacionales implicados para constituir organismos permanentes de cooperación regidos por el Derecho Público o Privado; o bien otorgar competencias exclusivas a estos organismos dentro del Derecho Público en el contexto de la cooperación transfronteriza.

2. ACUERDOS BILATERALES Y TRILATERALES

Contemplan exclusivamente la posibilidad de realizar CTF entre administraciones nacionales mediante protocolos o acuerdos. Este tipo de cooperación se basa en la constitución de comisiones interestatales con muy distintos programas de trabajo, que operan en distintas áreas geográficas y que, generalmente, se ocupan del fortalecimiento de la cooperación en lo que se refiere a la ordenación del territorio u otras áreas de cooperación claramente definidas.

Desde los años sesenta se han establecido convenios interestatales orientados al desarrollo y fomento de la CTF. Éstos abarcaban desde meras declaraciones de buena vecindad en la frontera, hasta acuerdos en materia de ordenación del territorio, compromisos estratégicos para el desarrollo regional transfronterizo o acuerdos interestatales destinados a aplicar el Convenio Marco de Madrid, que posibilitaron la CTF entre entidades locales y regionales desde el Derecho Público.

Algunos ejemplos de convenios interestatales de buena vecindad, que promueven el muto entendimiento, la cooperación y la amistad, son los siguientes: Hungría y Ucrania (1991), Hungría y Eslovenia (1992), Hungría y Eslovaquia (1995) Hungría y Rumania en (1996). Entre 1990 y 2000 Polonia firmó convenios para la CTF con todos sus estados vecinos (DE /CZ /SK

/UA /BY /LT /RU). Otro ejemplo es la creación de comisiones específicas orientadas a la regulación de los problemas fronterizos en el Cantón de Ginebra, o en los departamentos de Ain y Alta Saboya (FR) gracias a los acuerdos especiales firmados en 1973 por Francia y Suiza.

Hay otros acuerdos que se refieren a la regulación de ámbitos específicos, como por ejemplo los convenios para la prevención de catástrofes y la ayuda mutua en casos de emergencia o accidentes graves (Austria–Eslovaquia en 1999; para el abastecimiento de agua potable (Eslovenia-Croacia, 1996); sobre el empleo en la zona fronteriza (Austria–Hungría, 1997), asistencia sanitaria pública (Noruega–Suecia, 1993), turismo (Austria–Hungría, 1980) o asuntos relacionados con la energía nuclear (Finlandia–Suecia, 1987).

Uno de los ámbitos destacados de estos convenios interestatales fueron las «comisiones intergubernamentales de planificación regional», siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Ministros de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa. Estas comisiones desarrollaron su labor en los Estados de Europa occidental desde los años sesenta, por ejemplo en los siguientes territorios: BENELUX (1969), Bélgica–Alemania (1971), Suiza–Alemania (1973), Austria–Alemania (1974), Países Bajos–Alemania (1976). La eficacia de estas comisiones es relativamente limitada, ya que únicamente pueden ofrecer recomendaciones. Los programas específicos de la UE Interreg II C (1997-1999) e Interreg III B (2000-2006) restringieron aún más sus posibilidades de actuación, y hoy día tienen distinta influencia o han evolucionado al compás de las iniciativas europeas vinculadas a la cohesión territorial.

Los acuerdos de Europa Occidental, que dieron lugar a la constitución de comisiones gubernamentales para fomentar la CTF, tuvieron un ámbito de actuación algo mayor y también fueron más eficaces: Francia–Suiza (Ginebra, 1973), Francia–Alemania–Suiza (1975), Francia–Alemania–Luxemburgo (1980), Francia–Italia (1981), Francia–España (1995), España-Portugal (2002). También en los Países de Europa Central y Oriental se constituyeron comisiones intergubernamentales dedicadas a tareas de planificación regional durante los años ochenta y noventa mediante la firma de acuerdos interestatales: Austria–Hungría (1985), Alemania–Polonia (1992), Eslovaquia–Polonia (1994), Eslovaquia–Hungría (1995), República Checa–Polonia (1995).

Estos acuerdos también permiten que las administraciones regionales se impliquen en la cooperación entre administraciones nacionales. Esta solución

se utiliza particularmente en los estados federales alemanes o austríacos, donde los acuerdos de cooperación entre distintos niveles de la administración pública han hecho posible la cooperación y, más específicamente, la gestión de los programas y proyectos transfronterizos.

En la mayoría de los casos, las administraciones regionales y locales tienen la posibilidad de establecer directamente acuerdos internacionales en todas las materias de su competencia, siempre y cuando dichos acuerdos respeten las respectivas legislaciones nacionales. Sin embargo, debido a la exclusiva competencia nacional en materia de Asuntos Exteriores, las administraciones locales y regionales deben actuar bajo el control de aquellas, que disponen de derecho de veto o aprobación. Además, los Estados pueden decidir la firma de tratados para sentar las bases generales de la CTF regional o local. El *Convenio Transfronterizo del BENELUX* de 1989/1997, el *Tratado Transfronterizo Germano-Neerlandés* de 1991 y el *Acuerdo de Karlsruhe* de 1996 son tres ejemplos de acuerdos interestatales basados en el Convenio Marco de Madrid, que posibilitan una CTF de administraciones regionales y locales basada en el derecho público. Tratados similares han sido adoptados entre: Austria e Italia (1993), Finlandia y Rusia (1995), Francia e Italia (1995), Francia y España (1995), Lituania y Bielorrusia (1998) o España y Portugal (2002).

Los dos tratados que afectan a las fronteras de España son los siguientes:

- *Tratado entre Reino de España y la República Francesa sobre Cooperación Transfronteriza entre entidades territoriales, Bayona*, 10 de marzo de 1995 (*Tratado de Bayona*)[1].
- *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales*, Valencia, 3 de octubre de 2002 (*Tratado de Valencia*)[2].

E incluso también se han firmado convenios entre regiones europeas sin la participación de los Estados. Un ejemplo de estos casos es el acuerdo firmado en 1996 entre las regiones alemanas de Renania del Norte-Westfalia y Renania Palatinado con la Comunidad Germanófona de Bélgica y Valonia, comparable en algunos aspectos al Acuerdo de Anholt de 1991 (DE/NL).

Estos tipos de tratado o de convenio pueden asimismo incluir reglas específicas sobre la gestión de programas de cooperación; convirtiéndose

[1] <http://www.boe.es/boe/dias/1997/03/10/pdfs/A07789-07791.pdf>

[2] <http://www.boe.es/boe/dias/2003/09/12/pdfs/A33937-33937.pdf>.

rápidamente en uno de los instrumentos más comunes de CTF en todos los aspectos y fases de un «programa transfronterizo», a saber: planificación, ejecución, supervisión, financiación y evaluación. El Tratado Germano-Neerlandés para la Cooperación Transfronteriza (Acuerdo de Anholt de 1991) permitió la firma de un acuerdo adicional para la gestión y ejecución descentralizada de los programas transfronterizos de Interreg entre Alemania y los Países Bajos.

3. ACUERDOS A NIVEL REGIONAL Y LOCAL

Debe mencionarse la multitud de protocolos de trabajo que condujeron a la constitución de Comunidades de Trabajo en las fronteras internas y externas de la Unión Europea en los años setenta y ochenta y, sobre todo, a partir de 1990: Comunidad de Trabajo de los Alpes Occidentales (COTRAO), de las Regiones Alpinas (ARGE ALP), Alpen Adria, de los Pirineos (CTP), del Jura (CTJ), Galicia (ES) - Norte (PT). Se precisaba de programas específicos, que se gestaron y desarrollaron en los noventa, viviéndose una proliferación de euroregiones y estructuras similares que constituyeron una tupida red de CTF en toda Europa. También se hacía cada vez más evidente la necesidad de disponer de un instrumento jurídico europeo de Derecho Público que amparara las actividades de CTF.

4. LOS PROGRAMAS EUROPEOS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

Interreg I puede considerarse un gran ensayo general a partir de 1990, donde la programación inicial se vio abrumada (como toda Europa y el mundo) por los acontecimientos y resultados de la Primavera del Este de finales de los años ochenta. En términos de acuerdos institucionales Interreg II y Phare CBC introdujeron en 1994 un importante avance al establecer *Comités de Programación y Seguimiento* conjuntos para cada una de las fronteras, implicando a los países interesados y a los servicios de la Comisión Europea. Las sucesivas fases de Interreg siguieron consolidando diversos tipos de estructura adaptadas a cada una de las realidades institucionales, administrativas, culturales, etc. Por su parte, Interreg III supuso una importante descentralización de los programas transfronterizos a partir de 2000 con programas para cada frontera y subprogramas para tramos más concretos, fortaleciendo de este modo las estructuras de CTF. Sin embargo, a partir de 2007 con Interreg

IV (*Objetivo de Cooperación Territorial*) se produjo una «renacionalización» de los programas y un debilitamiento progresivo de muchas estructuras.

La evaluación ex post de los Programas de la Política de Cohesión 2007-2013 publicada en junio de 2016, enfocada en el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y el Fondo de Cohesión (FC), dedica su módulo de trabajo 11 a la Cooperación Territorial Europea. Esta evaluación afirma que los programas de Interreg han contribuido a aliviar barreras específicas a través de las fronteras nacionales, especialmente la distancia física, así como las barreras mentales, culturales y lingüísticas, mientras que otras barreras (sobre todo administrativas, legales o económicas) continúan impidiendo una mayor cooperación e integración territorial. Estos programas también parecen haber contribuido enormemente al desarrollo de la organización institucional a través de las fronteras en las regiones transfronterizas.

En lo que concierne a este artículo sobre instrumentos legales, el principal avance durante el periodo 2007-2013 fue la creación y puesta en marcha de numerosas AECT (Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial), aprovechando el nuevo instrumento jurídico para la cooperación territorial aprobado en 2006 (y modificado en 2013).

Los Programas 2014-2020 (Interreg V) acaban de iniciarse (a pesar del periodo oficial de programación, algunos programas están iniciándose en 2017 ya que muchos proyectos del programa anterior se han cerrado en 2016, aprovechando la flexibilidad que otorga la regla del tercer año siguiente al del compromiso presupuestario de un programa, o regla n+3), aunque todo parece indicar que los Programas Operativos se van a desarrollar con normalidad, fortaleciendo durante un nuevo periodo el extraordinario tejido de CTF que jalona la mayor parte de las fronteras europeas.

Durante los últimos años han surgido algunas dificultades para entender algunos aspectos fundamentales de la CTF, como el papel de los proyectos P2P (persona-a-persona) por parte de algunas instancias, pero se ha producido una reacción muy intensa por parte de las regiones interesadas con el fin de visibilizar su importancia en la generación de confianza y de capacidades para poder afrontar proyectos de mayor envergadura.

Por otra parte, hay cuestiones que exceden el objeto de este artículo, pero que sin duda están afectando al normal desarrollo de los programas de cooperación territorial, como son los ataques terroristas, las crisis humanas, de

inmigrantes, refugiados, desplazados y solicitantes de asilo, cada vez más cerca o incluso dentro del territorio de la UE, la creciente actitud euroescéptica de muchos ciudadanos comunitarios, el proceso de salida del Reino Unido de la UE o el actual debate sobre el futuro de la Unión y sus políticas, en especial la Política de Cohesión. La publicación del séptimo Informe de Cohesión en 2017 esperamos que resuelva algunas de las dudas más acuciantes.

5. LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL (AECT)

Tras un largo proceso de estudio y debate en el que las regiones fronterizas y transfronterizas europeas pudieron participar activamente, la UE aprobó el reglamento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en 2006, añadiendo posibilidades adicionales al integrar un instrumento jurídico de Derecho Público europeo en los ordenamientos de los Estados miembros, facilitando enormemente el manejo de proyectos y programas transfronterizos. El Comité de las Regiones coordina la constitución y coordinación de las AECT a través de una Plataforma constituida a tal efecto: (www.cor.europa.eu/egtc). La segunda parte de este artículo se dedica exclusivamente a las AECT.

6. LAS AGRUPACIONES DE COOPERACIÓN EUROREGIONAL (ACE)

Creadas por el Tercer Protocolo Adicional de 2009 al Convenio-Marco de Madrid aunque en 2017 sólo ha sido ratificado por siete estados miembros del Consejo de Europa, no habiéndose constituido ninguna de estas ACE hasta la fecha. Instrumentos similares han sido propuestos en el marco de otros procesos de cooperación e integración territorial, particularmente transfronteriza, en el Mercosur, la Comunidad Andina y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

7. GRANDES ESPACIOS DE COOPERACIÓN: DESDE LAS COMUNIDADES DE TRABAJO HACIA LAS ESTRATEGIAS MACRORREGIONALES

La proliferación de estructuras de cooperación ha aumentado el intercambio a todos los niveles, entre administraciones y otros sectores de la sociedad a través de las fronteras, y a cada lado de la frontera entre los distintos niveles político-administrativos. Hacia arriba, y en un gran ejercicio de Gobernanza Multi-Nivel, se han ido constituyendo extensos espacios de cooperación con una participación creciente de las autoridades locales y regionales —aunque,

por regla general, a mayor espacio de cooperación o mayor volumen de un programa dado, menor relevancia de los niveles sub-nacionales, y mayor de las instancias centrales—. En 1990 se creó la *Comunidad de Trabajo de los Países del Danubio* (1990), con un enfoque intergubernamental, al igual que el *Consejo Euro-Ártico de Barents* (1993). Sin embargo, la *Eurorregión de los Cárpatos* (1993) y la del *Adriático* (2005) tienen un enfoque más subnacional, de Eurorregión clásica. No obstante, la Eurorregión de los Cárpatos no dispone de una estructura conjunta, sino que se divide en «asociaciones nacionales». En el caso de la *Eurorregión del Mar Negro* (2008), impulsada por el Consejo de Europa, se suman muchos otros desafíos a la dialéctica de la gobernanza multinivel. En varios de estos espacios se han desarrollado estrategias macro-regionales por parte de la UE en los últimos años: *Región del Báltico* (2009), *Región del Danubio* (2010), *Región Adriático-Jónica* (2014) y *Región Alpina* (2015). Estas cuatro estrategias implican a 19 Estados Miembros de la UE y 8 países no EU, y vienen acompañadas de un plan de acción que se actualiza con regularidad a la luz de nuevas necesidades emergentes y contextos cambiantes. Hay otras en proyecto como el *Espacio Atlántico* (una estrategia de cuenca marítima, conceptualmente distinta del resto). En fase exploratoria se encuentran la región de los Cárpatos, el Mediterráneo Occidental y Oriental, y otras.

8. OTROS ESPACIOS DE COOPERACIÓN

En otros casos, han sido los propios programas los que han generado nuevos espacios de cooperación, como el *Programa Kolarctic* (2007, entre Noruega, Suecia, Finlandia y Rusia), o el programa para la *Región NORA* entre Noruega, Groenlandia e Islandia (2010).

También se han creado agencias especializadas para apoyar ciertos programas, como es el caso del *Organismo Especial para Programas Europeos* (SEUPB) entre Irlanda del Norte, las regiones fronterizas de la República de Irlanda y Escocia Occidental (1998), que también gestiona el *Programa PEACE*, que tiene por objeto apoyar la paz y la reconciliación y promover el progreso económico y social en Irlanda del Norte y en la región fronteriza de Irlanda. Y se han dado casos de agencias concebidas de forma "nacional" que han evolucionado a formas transfronterizas más o menos estables, como los *EURES Transfronterizos*, que facilitan la operatividad del mercado laboral a través de las fronteras nacionales.

9. NUEVOS INSTRUMENTOS

En 2015 la Presidencia Luxemburguesa de la Unión Europea propuso un nuevo instrumento para solventar obstáculos legales a la CTF: la *Convención Transfronteriza Europea*. Este nuevo instrumento está siendo discutido en un grupo de expertos constituido a tal efecto, coordinado por los gobiernos francés y luxemburgués, y gestionado por la *Mission Opérationnelle Transfrontalière* (MOT). Sus conclusiones se esperan para la segunda mitad de 2017.

La combinación de esta iniciativa con la *Cross-Border Review* que ha realizado la Dirección General de Política Regional y Urbana (DG Regio) de la Comisión Europea, en sus últimas fases actualmente y a punto de presentar sus resultados mediante una Comunicación de la Comisión en otoño de 2017, puede dar lugar a un nuevo instrumento legal que permita solventar muchos obstáculos de carácter legal o administrativo para la CTF. De esta comunicación se espera que ponga de manifiesto el problema y cuantifique las oportunidades perdidas, presentando las evidencias y buenas prácticas existentes, y realizando recomendaciones para todos los niveles de gobierno sobre los obstáculos identificados y sus posibles soluciones.

II. LAS AGRUPACIONES EUROPEAS DE COOPERACIÓN TERRITORIAL

1. INFORMACIÓN BÁSICA

¿Qué es una AECT? Una Agrupación Europea de Cooperación Territorial es un instrumento jurídico europeo establecido por el Reglamento (EC) 1082/2006 y modificado por el Reglamento (EU) 1032/2013, que permite a las administraciones y otras entidades públicas, incluyendo especialmente a las descentralizadas (municipios, provincias, regiones, etc.) de distintos Estados Miembros de la UE (y con las de los Estados vecinos de la UE con ciertas condiciones) reunirse bajo una nueva entidad con personalidad jurídica europea. La AECT tiene su propia organización, presupuesto y personal, lleva a cabo las tareas asignadas por sus miembros, actuando dentro de los límites de dichas tareas de cooperación en el marco de la Cohesión. Sus límites son el ejercicio de competencias conferidas por el Derecho Público a

la salvaguarda de los intereses generales del Estado como la policía, el poder regulador, la justicia o la política exterior[3].

¿Para qué sirve una AECT? De acuerdo con la regulación europea de las AECT, su objetivo es fortalecer la cohesión económica, social y territorial de la Unión y superar las barreras del mercado interior. Sus tareas, que no sus competencias, consisten en la realización de acciones específicas de cooperación territorial, con o sin financiación de la UE, pudiendo gestionar de forma conjunta programas y proyectos de cooperación territorial, y llevar a cabo otras acciones de cooperación financiadas por el FEDER, el FSE o el Fondo de Cohesión. De hecho, pueden ser autoridades de gestión o beneficiarios de programas de cooperación territorial. También pueden ser autoridades intermedias en las ITI, el nuevo instrumento territorial para la Inversión Territorial Integrada, o los organismos de ejecución de los Planes de Acción Conjunta y del instrumento CLLD para el Desarrollo Local Liderado por la Comunidad. Pueden ser útiles en las estrategias macrorregionales.

Y además:

- Permiten una gran flexibilidad en cuanto a su organización, tareas y geometría;
- pueden resolver problemas cotidianos;
- tienen alta visibilidad y transparencia;
- permiten planificar, gestionar y adquirir capacidades de forma conjunta;
- pueden poner en común gastos, servicios e infraestructuras;
- pueden materializar iniciativas «desde abajo hacia arriba»;
- reducen la burocracia al presentar y gestionar proyectos.

¿Quién puede participar? Los miembros de una AECT pueden ser autoridades nacionales, regionales y locales, empresas públicas, otras entidades de Derecho Público y aquellas empresas a las que se confíen actividades de servicios de interés económico general, de conformidad con el Derecho de la Unión y nacional aplicable.

La modificación del Reglamento de las AECT facilitó la participación de autoridades nacionales, regionales y locales, organismos y empresas públicas equivalentes de uno varios países terceros (no miembros de la Unión), siem-

[3] Esta información básica ha sido elaborada en base a la presentación sobre las AECT realizada por el Sr. Alfonso Alcolea Martínez, Comité de las Regiones de Europa, el 17 de julio de 2015 durante los XXXV Cursos de Verano de la Universidad de Cádiz en San Roque.

pre y cuando también participen en la misma AECT entidades de al menos un Estado miembro de la UE, los países terceros sean vecinos de algún territorio de dicho Estado miembro, incluidas sus regiones ultraperiféricas, y siempre que todos los miembros de la AECT realicen conjuntamente acciones de cooperación territorial o apliquen programas apoyados por la Unión.

Se considera que el Estado miembro y el país tercero son vecinos cuando tienen una frontera terrestre común, o bien cuando ambos tienen derecho a acogerse a un programa marítimo transfronterizo, a un programa transnacional conjunto de Interreg, o a otro programa de cooperación a través de fronteras, mares o cuencas marítimas, incluso cuando estén separados por aguas internacionales.

Si los Estados miembros de la UE han tenido que incorporar el reglamento de las AECT de forma obligatoria a su legislación, los países terceros tienen que adoptar una legislación similar o firmar un acuerdo con uno de los Estados miembros involucrados en la AECT de que se trate. Además, han de recibir la autorización de todos los Estados miembros implicados.

¿Cómo se constituye? Los documentos constitutivos son la Convención y los Estatutos. En la Convención se especifica el nombre de la AECT y la sede (en un Estado Miembro de la UE), el territorio de la AECT, sus objetivos y tareas. Es decir, hay que decidir una sede y esta determinará el Derecho aplicable. Es interesante resaltar que la Convención prima sobre la legislación nacional allí donde lo permita el Reglamento de las AECT. Dicha Convención también puede establecer excepciones al Derecho aplicable en materia de personal, licitaciones y contratos, fiscalidad y otros asuntos.

Entre otros asuntos, los Estatutos deben establecer los órganos (como mínimo una Asamblea de miembros y un Director) y sus competencias, el procedimiento de toma de decisiones, la(s) lengua(s) de trabajo, los acuerdos para su funcionamiento y las contribuciones financieras de los miembros.

Se precisa la autorización de las autoridades nacionales correspondientes, y debe registrarse y publicarse oficialmente en el Estado donde se encuentre la sede, con el fin de adquirir su personalidad jurídica. Seguidamente, debe notificarse al Comité de las Regiones de la UE y publicarse en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE).

¿Cómo funciona? Los estatutos regulan la gestión del personal, los procedimientos de contratación, etc.). Hay Estados que permiten AECT con res-

ponsabilidad limitada. En este caso, los otros Estados participantes pueden permitírselo a sus respectivos miembros. También puede solicitarse un seguro o una fianza como garantía frente a los riesgos inherentes a la actividad de la AECT.

Todos los gastos de una AECT se consideran gasto público, pudiendo licitar aplicando la legislación nacional aplicable en materia de contratos públicos.

2. ANTECEDENTES

Ya en los años ochenta del siglo pasado, siguiendo con los trabajos que culminaron en la aprobación del Convenio-Marco de Madrid por el Consejo de Europa[4], la Asociación de Regiones Fronterizas de Europa (ARFE) comenzó a debatir con las instituciones europeas la necesidad de establecer un instrumento jurídico de derecho público que permitiera una cierta profundidad (política, administrativa e institucional) de los procesos de cooperación transfronteriza descentralizada, diseñando el barón Viktor von Malchus un primer prototipo de instrumento en aquellos años. Los debates con las instituciones europeas transcurrieron durante más de tres lustros por parte del barón von Malchus, Jens Gabbe al hacerse cargo de la Secretaría General y los presidentes de la ARFE Karl Ahrens, Joan Vallvé y Lambert van Nistelrooij. Durante este tiempo, no obstante, se fueron perfilando distintas soluciones legislativas, aproximándose los Estados entre sí y permitiendo una relación sistemática entre las autoridades locales y regionales a través de las fronteras nacionales, como puede observarse en la descripción de numerosos instrumentos legales para la CTF que se encuentran en la primera sección de este artículo.

Tras este largo proceso de análisis y debate, en el que las regiones fronterizas y transfronterizas europeas pudieron participar muy activamente, sobre todo en el marco de la Asociación de Regiones Fronterizas Europeas (ARFE), la UE (Comisión Europea, Parlamento Europeo y Comité de las Regiones) solicitó varios estudios a esta Asociación, en un interesante ejemplo de *lobby*

[4] *Convenio Marco sobre Cooperación Transfronteriza entre Comunidades o Administraciones Territoriales*, Consejo de Europa, Madrid, 21 de mayo de 1980, o *Convenio Marco de Madrid*. Hay tres Protocolos Adicionales (1995, 1998 y 2009) a este Convenio-Marco. Texto oficial en inglés: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/106.htm>; y en francés: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/106.htm>.

a favor de los intereses de las regiones fronterizas y transfronterizas europeas hasta la aprobación del reglamento de las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT) en 2006. Se añadían muchas posibilidades adicionales a las ya existentes, al integrar (obligatoriamente) un instrumento jurídico de Derecho Público europeo en los ordenamientos de los Estados miembros, facilitando enormemente el manejo de proyectos y programas transfronterizos.

La primera AECT en Europa fue la *Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai* (FR-BE), un caso especial ya que se constituyó el 28 de enero de 2008 sin que aún se hubiera adoptado la regulación a nivel nacional, por lo que se aplicó directamente el Reglamento de AECT). Su primer Presidente fue el Sr. Pierre Mauroy, ex Primer Ministro francés y entonces Alcalde-Presidente de la Comunidad Urbana *Lille Métropole*. 14 socios se reunieron para desarrollar un territorio de unos dos millones de habitantes. La segunda fue *Ister-Granum*, entre Hungría y Eslovaquia. Es interesante destacar que en esta frontera se han constituido 14 AECT hasta finales de 2016. De hecho, Hungría participa en 24. En el Anexo 1 hay un listado de las AECT constituidas, actualizada por la Plataforma de AECT del CdR a 31 de diciembre de 2016. El Anexo 2 muestra las AECT «en construcción» y el Anexo 3 aquellas comunicadas previamente como «en construcción», pero de las que no hay noticias. Algunas de las constituidas no han estado muy activas, lo cual también se indica en el Anexo 1.

La última registrada es el *Eurodistrict PAMINA* (DE-FR), otro caso interesante pues se trata de una estructura transfronteriza que ya funcionaba muy bien desde 1988 como *Regio PAMINA*, pero que decidió convertirse en una AECT. Su sede es un edificio de un enorme simbolismo: la antigua Aduana de Lauterburg (Alsacia).

Otra AECT muy especial es el *Hospital Transfronterizo de Cerdanya* (ES-FR) en la ciudad catalana de Puigcerdá, comarca de La Cerdanya, en los Pirineos. Este proyecto se inició en 2003, pasando por diversas fases desde la creación de una fundación privada hasta que abrió sus puertas en septiembre de 2014 como AECT. El 19 de marzo de 2007 se firmó una carta de intenciones para la creación de una AECT. El 26 de abril de 2010, José Montilla, Presidente de la Generalitat de Catalunya, y Roselyne Bachelot, Ministra de Sanidad y Deportes de la República Francesa (atentos a la asimetría superada), firma-

ron las convenciones y el acuerdo para constituir esta AECT. El 30 de abril, el Consejo de Ministros español aprobaba dicha constitución y ordenaba su publicación en el Diario Oficial del Estado (asimetría resuelta). Este hospital transfronterizo da servicio actualmente a unos 30 000 habitantes del valle de la Cerdanya, a ambos lados de la frontera hispano-francesa, aunque la población aumenta sustancialmente durante los periodos vacacionales, especialmente durante la temporada de deportes de invierno. Constituye un ejemplo de enorme valor simbólico e inspirador para otros servicios transfronterizos que podrían utilizar este instrumento jurídico europeo.

Desde la entrada en vigor en 2007 del Reglamento de las AECT su número no ha hecho más que aumentar. Como se observa en el Anexo 1, a finales de 2016 había 65 AECT registradas en el Comité de las Regiones (CdR). En 2013, el Reglamento (EU) 1032/2013 modificó el marco legal de las AECT, introduciendo nuevos elementos orientados a reducir las líneas rojas en su constitución y a ampliar el ámbito de participación en estas agrupaciones, permitiendo que algunas entidades privadas formen parte las mismas, y estableciendo mejores condiciones para la participación de entidades de países no miembros de la UE. Otras disposiciones en el Reglamento General y en el de la Cooperación Territorial Europea prevén nuevas oportunidades para las AECT en la ejecución de actividades de Política Regional. Estos cambios, junto con las lecciones aprendidas del pasado, nos permiten vislumbrar una nueva generación de AECT tanto desde el punto de vista legal como desde el operativo.

El Comité de las Regiones coordina la constitución y coordinación de las AECT a través de una Plataforma a tal efecto (www.cor.europa.eu/egtc). El CdR también publica anualmente un *Informe de Monitoreo de las AECT* desde 2010. La información incluida en las tablas corresponde a los listados actualizados (a finales de 2016) de las 65 AECT constituidas y aquellas que están en preparación incluidas en el *Informe de Monitoreo de las AECT 2016* publicado en abril de 2017 y descargable en la Plataforma del CdR. Se trata de un informe muy actualizado que incluye fichas de todas las AECT constituidas, su desarrollo, la creación de nuevas, cómo están las que están en construcción, la incorporación del reglamento a las legislaciones nacionales, etc. Además, este Informe examina los efectos de la crisis del Espacio Schengen en el trabajo de las AECT. Los datos de contacto de todas las AECT se han incluido en

el Informe, y también están disponibles y se actualizan periódicamente en la web de la Plataforma de AECT del Comité de las Regiones.

3. LA REFORMA DE LAS AECT

El reglamento de las AECT de 2006 fue enmendado por un nuevo reglamento de la Comisión en 2013 *para la clarificación, simplificación y mejora de la constitución y la puesta en marcha de estas agrupaciones*, presentado junto con otros reglamentos para la Política de Cohesión, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Cohesión Territorial Europea 2014-2020. La ARFE reaccionó con un paquete de posicionamientos sobre las distintas propuestas de reglamentos, incluyendo el de las AECT. El Comité Científico de la ARFE elaboró una extensa serie de comentarios que fueron discutidos con el Comité Ejecutivo y la Asamblea General de miembros, con la Comisión Europea, el Parlamento, la Plataforma de AECT del Comité de las Regiones y otros actores antes de su remisión definitiva.

De entrada, la ARFE dio la bienvenida a la propuesta de modificación presentada por la Comisión Europea para mejorar las AECT. No en vano se habían producido numerosos intercambios de puntos de vista entre responsables de la Comisión a todos los niveles en los que se había puesto de manifiesto una serie de cuestiones que la ARFE consideraba abiertas desde la aprobación del primer reglamento, o bien que habían sido identificadas tras la constitución de las primeras AECT.

Desde la entrada en vigor del Reglamento de las AECT en 2006 hasta esta Reforma de 2013 ya se habían constituido 43 AECT y otras 16 estaban en preparación. Tanto la Comisión como el Parlamento prestaban una gran atención a estas iniciativas, fortaleciéndolas enormemente con el apoyo institucional de la UE. Particularmente eficaz fue el apoyo del Comité de las Regiones, siguiendo todo el proceso desde el primer momento mediante un grupo de expertos y, más recientemente, con la Plataforma de AECT, integrando a representantes técnicos y políticos de las AECT existentes y en preparación, las asociaciones y otras entidades interesadas. Esta Plataforma mantiene un foro online y promueve grupos de debate en las redes sociales (Facebook, Twitter) con el fin de abrir tantos canales como sea posible para el intercambio de experiencias, mejorar la comunicación y compartir todo el conocimiento disponible con las personas y entidades interesadas. Desde la

ARFE se ha apoyado decididamente este enfoque y siempre se ha animado a continuar con las tareas desarrolladas por la Plataforma de AECT.

Las principales propuestas de enmienda que introdujo la ARFE están claramente relacionadas con importantes problemas detectados, ofreciéndose algunas soluciones prácticas. En cualquier caso, se manifestó el acuerdo con los tres objetivos principales de «consistencia, claridad y flexibilidad» y se comparte el punto de vista de la Comisión de que el valor añadido de una AECT es suficiente estímulo y no se precisa de contribuciones financieras o de otro tipo a nivel europeo. Una AECT debe ser viable por sí misma (por ejemplo, estableciendo cuotas de miembro). Sus miembros tienen que reconocer que la cooperación transfronteriza (CTF) requiere una financiación propia y no funciona únicamente con fondos europeos. Además, financiación propia es un requisito previo para la responsabilidad prevista en una AECT.

Mediante estudios específicos, elaborados para el Comité de las Regiones y la Comisión Europea, la ARFE había desarrollado soluciones y recomendaciones orientadas a la práctica que facilitaron la finalización del reglamento de las AECT en 2006. No obstante, hasta muy poco antes del final de los debates existía el peligro de fracasar, ya que para los Estados Miembros la cuestión de las competencias resultaba muy controvertida. La ARFE propuso durante una audiencia en el Comité de las Regiones reemplazar el término «competencias» por «tareas», alcanzándose un desempate antes del final. Desafortunadamente, el término «competencias» vuelve a ser utilizado en algunas partes del nuevo reglamento.

Desde el punto de vista de la ARFE, las razones para crear y desarrollar ulteriormente una AECT subrayan que hay una necesidad clara de crear estructuras legales permanentes y visibles para la cooperación territorial en general, y la transfronteriza en particular, permitiendo también la gestión descentralizada de los programas europeos. También existe el peligro de crear estructuras transfronterizas paralelas o superpuestas en la CTF ya existente, estableciéndose una AECT con el único propósito de gestionar programas europeos.

Otra dificultad añadida es la discusión aún vigente sobre «competencias» de una AECT. Como se ha explicado anteriormente, no es coincidencia que se evitara el término «competencia» en el reglamento de las AECT de 2006 y que, su lugar, se utilizara el término «tareas». A pesar de que las diferencias

de competencias a través de la frontera permanezcan durante décadas, una AECT no recibirá competencias, ni por parte de los Estados Miembros ni por los niveles local o regional. Una AECT tiene que cumplir una serie de necesarias tareas transfronterizas. En las estructuras de CTF bien desarrolladas, las competencias pueden estar delegadas, pero la competencia seguirá siendo de la correspondiente administración púbica nacional (o regional). Las tareas son independientes de las competencias a nivel regional en ambos lados de la frontera. En la práctica, también en las políticas nacionales, el nivel local o regional participa en muchas tareas (líneas férreas, grandes infraestructuras y aquellas relacionadas con los planes nacionales), y actúa en esos campos representando los intereses de su territorio o de sus miembros, incluso si no tienen la competencia específica. No hay razón para que esto no sea posible en una AECT transfronteriza. Sobre todo, no se trata de una cuestión legal, sino política.

Por todo ello, en la propuesta final, al igual que en el Reglamento de 2006, el término «competencia» debiera haberse sustituido por «tareas». Además, la propuesta se ocupa principalmente de tareas, incluso en cierto momento de una «lista de tareas». Mientras que en 2006 el término «competencias» fue una cuestión controvertida para los Estados Miembros, con el nuevo reglamento podría tener efectos negativos para establecer una AECT, provocando debates innecesarios con la autoridad competente de aprobarla, y podría incluso ser una razón para que los Estados Miembros constriñeran los posibles campos de acción de una AECT. Esto podría causar divergencias en la realización de la cooperación territorial y de los programas europeos en general.

En cuanto a los miembros (incluyendo la participación de instituciones de derecho privado), se facilita la participación de países terceros y regiones de ultramar, hay una mejor distinción entre Convención y Estatutos, se amplía el objeto de una AECT, se clarifica la legislación general aplicable, y hay disposiciones sobre la regulación del personal, el control de la administración de fondos públicos y la responsabilidad. Todo ello supone un progreso sustancial. En respuesta a una consulta de 2014 sobre las dificultades de las AECT, las principales dificultades identificadas aún tenían que ver con la participación de actores privados, la necesidad de circunscribirse únicamente a la cooperación territorial, y lo importante que es disponer de personal propio y buscar fórmulas aceptables para el personal transfronterizo.

Alfonso Alcolea, administrador del Comité de las Regiones (CdR), a cargo de la CTF y las AECT, creador y responsable de esta Plataforma hasta septiembre de 2016, es una de las personas más autorizadas para exponer una panorámica actual de las AECT, su evolución, situación y perspectivas. Este funcionario europeo de origen murciano, con una sólida formación europea, ha contribuido enormemente a la divulgación de este instrumento legal y, al mismo tiempo, de los beneficios de la cooperación territorial, habiéndose constituido numerosas agrupaciones gracias a su apoyo y al de la institución en que trabaja, el Comité de las Regiones. El Sr. Alcolea reunió en su artículo *Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation* (Hacia una nueva generación de Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial) para la *European Structural and Investment Funds Journal* (EStIF 2014, 2: 89-100) los elementos más importantes y actuales sobre este instrumento legal, que permite que las administraciones públicas de dos o más Estados Miembros de la UE se reúnan bajo una única personalidad jurídica. Este y otros artículos de interés se han incluido en la bibliografía final.

En sus conclusiones Alcolea indica que

> las AECT disponen de nuevas oportunidades gracias a la revisión del reglamento y a las otras piezas legislativas de la nueva política de cohesión. La nueva generación de AECT queda definida por unos procedimientos de constitución más rápidos, un mayor ámbito de participación, una mayor claridad en la participación de entidades de países terceros y, sobre todo, una nueva generación de convenios. Sin embargo, la mayor parte del éxito de una AECT dependerá de la voluntad política de los actores implicados: unos procedimientos más ágiles y transparentes dependerán de la cooperación entre las autoridades nacionales; la participación de países terceros dependerá de sus capitales, y los Estados Miembros implicados deben desarrollar y aprobar nuevos convenios. El interés en las AECT también dependerá de la existencia previa de otras estructuras de cooperación que han funcionado bien y que, a priori, no tienen por qué cambiarse. Desde el punto de vista operativo, las AECT también demandan voluntad política para aplicar los principios de subsidiariedad y gobernanza multinivel. Las condiciones para su éxito en el futuro son: una mayor conciencia a todos los niveles, confianza real entre administraciones y la genuina participación de la sociedad civil y de las autoridades locales y regionales.

III. ANEXOS

Anexo 1: AECT constituidas (actualizada a 31 de diciembre de 2016)

1. Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai (FR, BE)
2. Ister-Granum EGTC Ltd. (HU, SK)
3. Galicia - Norte de Portugal (ES, PT)
4. Amphictyony de Ciudades y Áreas Hermanadas del Mediterráneo (CY, FR, GR, IT y Palestina)
5. Ung - Tisza - Túr - Sajó (UTTS) (Hernád-Bódva-Szinva), AECT con Responsabilidad Ltda. (HU, SK) (planes de amplicación a RO, RS y UA) (sin noticias desde 2013)
6. Karst-Bodva Ltda. (HU, SK) (sin noticias desde 2013)
7. Duero – Douro (ES, PT)
8. West-Vlaanderen/Flandre-Dunkerque-Côte d´Opale (BE, FR)
9. ArchiMed (Archipiélago Mediterráneo) (CY, ES, GR, IT) (sin noticias desde 2013)
10. Pirineos – Mediterráneo (ES, FR)
11. Eurodistrito Estrasburgo – Ortenau (DE, FR)
12. ZASNET (ES, PT)
13. Hospital de Cerdanya (ES, FR)
14. Programa Interreg de la *Grande Région* (BE, DE, FR, LU) (cierre anunciado)
15. Eurodistrito Sarre-Mosela (DE, FR)
16. Abaúj – Abaújban EGTC Ltd (HU-SK)
17. Pons Danubii (HU, SK)
18. Bánát - Triplex Confinium Ltda. (HU, RO, RS)
19. Arrabona Ltda. (HU, SK)
20. Linieland van Waas en Hulst (BE, NL)
21. Euregio Tirolo - Alto Adige –Trentino (IT, AT)
22. GO, Territorio dei comuni: Comune di Gorizia, Mestna Občina, Nova Gorica e Občina Šempeter-Vrtojba (IT, SI)
23. Pirineus – Cerdanya (ES, FR)
24. Espacio Portalet (ES, FR)
25. Rába-Duna-Vág Ltda. (HU, SK)
26. Eurorégion Nouvelle Aquitaine-Euskadi-Navarre (ES, FR)
27. Európa-kapu Korlátolt Felelösségü Európai Teületi Együttmüködési Csoportosulás (Puerta a Europa Ltda.) (HU, RO)
28. Bodrogközi (HU, SK) (muy unida a Abaúj-Abaújban, mismo Director)
29. Novohrad – Nógrád EGTC Ltda. (HU, SK) (sin noticias desde 2015)

30. Pannon Ltda. (HU, SI)
31. Efxini Poli – SolidarCity Network (Red de Ciudades Europeas por el Desarrollo Sostenible) (BG, CY, GR)
32. EUKN (Red Europea de Conocimiento Urbano Ltda.) (BE, CY, CZ, FR, DE, HU, LU, NL)
33. Euregio Senza Confini r.l. (AT, IT)
34. TRITIA Ltda. (CZ, PL, SK)
35. Sajó-Rima/Slaná-Rimava Ltda. (HU, SK)
36. Via Carpatia Ltda. (HU, SK)
37. Parc européen / Parco europeo Alpi Marittime – Mercantour (FR, IT)
38. Parc Marin International des Bouches de Bonifacio PMIBB (IT, FR)
39. Secrétariat du Sommet de la *Grande Région* (BE, DE, FR, LU)
40. Tatry Ltda. (PL, SK)
41. Spoločný Región Ltda. (CZ, SK)
42. Torysa (HU, SK)
43. Svinka (HU, SK)
44. Alzette-Belval (FR, LU)
45. AECT Ciudades de la Cerámica (ES, FR, IT, RO) (observadores de AT y PL)
46. Eurocidade Chaves – Verín (ES, PT)
47. Európa közös jövő építő (Futura Construcción Europea Común) (HU, RO)
48. CETC – Central European Transport Corridor www.cetc.pl (HU, PL, SE) (HR asociada)
49. Huesca Pirineos – Hautes Pyrénées (ES, FR)
50. Faja Pirítica Ibérica (ES, PT)
51. European Border Cities EGTC Ltda. (HU, RO)
52. ESPON – European Node for Territorial Evidence (BE, LU)
53. Pays d'Art et d'Histoire Transfrontalier Les Vallées Catalanes du Tech et du Ter (FR, ES)
54. Interregional Alliance for the Rhine-Alpine-Corridor (DE, IT, NL, BE, FR, CH)
55. MASH EGTC (HU-SI) (sin noticias)
56. Novum Ltda. (CZ-PL)
57. Mura Region Ltda. (HU, HR)
58. Tisza Ltda. (HU, UA)
59. Autorité de gestion programme Interreg V A Grande Région (LU, FR)
60. León-Bragança (ES-PT)
61. Pontibus Ltda. (HU-SK)
62. EUCOR – The European Campus (FR, DE, CH)

63. European Mycological Institute (ES, FR)
64. Eisenbahnneubaustrecke Dresden-Prag (DE, CZ)
65. Eurodistrict PAMINA (FR, DE)

Anexo 2: AECT en construcción

1. Ipoly-Völgye (HU-SK), esperando aprobación
2. InterPal – Medio Tejo (PT-ES), esperando aprobación
3. Alpine Pearls (AT-DE-CH-IT-SI-FR), esperando aprobación
4. Cittaslow (IT-NL) – *International network of cities where living is easy*, esperando aprobación, <www.cittaslow.org>.
5. Rio Minho (ES, PT), esperando aprobación
6. Eurociudad del Guadiana (ES-PT), esperando aprobación
7. European Campus of Studies and Research (DE-AT), esperando aprobación
8. Elikas Amke / H.E.L.I.C.S. Ltda. (GR-BG), esperando aprobación
9. Innovative Europe (INEU) (GR-BG)
10. Trans-Oderana (DE-PL), en preparación, <www.ostbahn.eu>; <www.kolej-wschodnia.eu>.
11. Alto Adriatico(Severni Jadran/Sjeverni Jadran (IT-SI-HR),), en preparación
12. Saint Martin Sint Maarteen (FR-NL), en preparación
13. Shrines of Europe (PL-DE-FR-AT-PT), en preparación
14. Odra+Oder (PL-DE), en preparación
15. Euro Controle Route (ECR) (BE, LU, NL, FR, DE, IE, UK, PL, AT, RO, BG; HU, LT, HR), en preparación
16. EGTC David (SI-AT), en preparación
17. Geopark Muskauer Faltenbogen (PL-DE), en preparación
18. Geopark Karawanken-Karavanke (SI-AT), en preparación
19. EGTC Muraba (SI-HU), en preparación
20. DeltaMed (IT-GR), en preparación
21. Sportzentrum Ralingen-Rosport (DE-LU), en preparación
22. EGTC Hercules (UK-ES), en preparación
23. Eurocidade Valença do Minho-Tui) (ES, PT), idea

Anexo 3: comunicadas previamente como «en construcción», pero sin noticias

- Bin-Sal AECT, pendiente de notificación al CdR
- Green STRING corridor, idea, <www.stringcorridor.org>.
- Békés-Arad, idea
- Pro Comitatu, idea
- Donauhanse, idea

- Euregio Meuse-Rhine (BE, DE, NL), idea
- Pan-European Corridor VIII, idea (see Fig. B.4.3)
- Regionálna rozvojová agentúra Senica (SK).
- Medgidia – Silistra (BG-RO), esperando aprobación (see Figs. B.4.1 y B.4.2), sin noticias
- Code 24, esperando aprobación, <www.code-24.eu>.
- The Route of the Phocaeans (s.d.), en preparación, pero sin noticias
- Euroregion Neiße-Nisa (CZ, DE, PL), en preparación, proceso interrumpido
- Euroregion New Sudetes, en preparación.
- COASTGAP (IT, FR, GR, CY, ES, HR, DE) – Gobernanza Litoral y Políticas de Adaptación en el Mediterráneo, idea, pero el proyecto finalizó en 2015
- OPCC (AD-ES-FR)– Observatorio Pirenáico para el Cambio Climático, idea, descartada
- European Small Islands Federation (ESIN) (DK, UK, SE, IT, IE, GR, EE, HR, FI, FR), idea, descartada.

IV. BIBLIOGRAFÍA:

- *Acuerdo de Karlsruhe*, en: *La Revue de Coopération Transfrontalière*, nº 1, marzo de 1996.
- *Acuerdo marco entre Austria e Italia relativo a la CTF entre entidades territoriales*, Viena, 27 de enero de 1993, publicado en BGBl n° 421 de 30 de junio de 1995, pp. 241 y ss.
- *Acuerdo sobre CTF entre entidades territoriales y otras instituciones públicas entre los* Länder *de Renania del Norte – Westfalia y Renania Palatinado, la región de Valonia y la Comunidad Germanófona de Bélgica*. Maguncia, 8 de marzo de 1996
- *Acuerdo sobre el Programa Interreg entre los Países Bajos y Renania del Norte Wesfalia (DE)*
- Alcolea Martínez, Alfonso *Towards a New Generation of European Groupings of Territorial Cooperation*, *European Structural and Investment Funds Journal* (EStIF) 2014, 2: 89-100
- ARFE, *Estructuras de cooperación a nivel estratégico*, En: *Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza* (cap. B-2), 3ª ed., Gronau, 2000
- ARFE, *Estructuras de cooperación para la ejecución de proyectos*, En: *Guía LACE-TAP de Cooperación Transfronteriza* (cap. B-3), 3ª ed., Gronau, 2000
- ARFE, Documento de posición *Hacia un nuevo instrumento legal comunitario de Derecho Público que facilite la Cooperación Transfronteriza entre autoridades territoriales en la Unión Europea*, Gronau, mayo de 2004
- ARFE, *The EGTC: New Legal Instrument*, AEBR Forum, Taormina (Sicilia), 13 de marzo de 2008
- ARFE, *40 Years of Successful Cross-Border Cooperation. Anniversary Brochure.* Gronau, julio de 2011
- ARFE, *Instrumentos Legales que facilitan la Cooperación Transfronteriza*, En: *Manual de Cooperación Transfronteriza* (Cap. A 3), 4ª ed. de la Guía de la ARFE de CTF, Berlín, 2017
- ARFE, *Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial (AECT)*, En: *Manual de Cooperación Transfronteriza* (Cap. B 4), 4ª ed. de la Guía de la ARFE de CTF, Berlín 2017

- Barca, F. *An agenda for a reformed Cohesion Policy* (*The Barca Report*). Bruselas, 2009
- Bauer, J.: *Acuerdo entre las regiones alemanas y los estados extranjeros sobre cuestiones relacionadas con la cooperación*, NWVBl.2/94,pp. 41-50.
- Benelux (Ed.): *Grensoverschrijdende samenwerking*, *Studiedag Törnhout* – 30 de octubre 1996, Gent 1999.
- Bresso, M. (rapporteur) *Opinión del Comité de las Regiones sobre las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial: un nuevo impulso para la cooperación territorial en Europa*, 75ª Sesión Plenaria, Bruselas, 18-19 de junio de 2008
- Brunn, G/ Schmitt-Egner, P.: *Cooperación transfronteriza en Europa*, Baden-Baden 1998
- *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (Ministerio Federal de Transportes e Infraestructuras Digitales) (BMVI) *Guideline for the establishment of an EGTC for stakeholders of transnational cooperation*. Proyecto dentro del programa de investigación "Proyectos Demostrativos de Ordenación del Territorio" (MORO), supervisado por el Instituto Federal de Investigaciones sobre Construcción, Asuntos Urbanos y Ordenación del Territorio (BBSR), Oficina Federal de Construcción y Planificación Regional (BBR), Berlín, febrero de 2014
- Consejo de Europa (1989): *Convenio Marco Europeo sobre CTF entre Comunidades o Administraciones Territoriales*, Madrid, 21.V.1980, *European Treaty Series*, nº 106, Estrasburgo: Consejo de Europa, Servicio de Publicaciones y Documentación
- Consejo de Europa (Edt.): *Protocolo adicional al Convenio Marco Europeo sobre CTF entre Comunidades o Administraciones Territoriales – Informe explicativo*, Estrasburgo 1995.
- Comisión Europea, *Ex-post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF). Work Package 11, European Territorial Cooperation.* Elaborado por un equipo de expertos de ADE para la Dirección General sobre Política Regional y Urbana, Unidad B.2 Evaluación y Semestre Europeo, Bruselas, julio de 2016
- Consejo Nórdico: *Acuerdo sobre CTF entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia* (1977)

- Convenio del BENELUX sobre la CTF entre Colectividades o Autoridades Territoriales - *De Benelux-Overeenkomst Inzake Grenzoverschrijdende Samenwerking*.
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 de julio de 2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)*. DOUE L 210/19- de 31 de julio de 2006
- Diario Oficial de la Unión Europea, *Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones*. DOUE L 347/303-319 de 20 de diciembre de 2013
- Embid Irujo, Antonio y Fernández de Casadevante Romaní, Carlos; *Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial. Consideraciones desde el Derecho Comunitario y el Derecho Español*, Iustel, Portal Derecho S.A., Madrid, 2008
- Engl, Alice y Zwilling, Carolin; *Functional and More? New Potential for the European Grouping of Territorial Cooperation – EGTC*. EURAC Book 63. EURAC (Academia Europea de Bolzano), Bolzano, 2014
- Grotefels, S.: *Die Novellierung des Art. 24 GG*, DVBI. 15. Julio de 1994, S. 785-792.
- Halmes, G.: *Integración regional en Europa*, *La Revue de la Coopération Transfrontalière*, n° 7-septiembre/octubre 1997, S. 23-34.
- *Interact Handbook on the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). What use for European Territorial Cooperation Programmes and Projects*. Interact Point de Viena, marzo de 2008
- Levrat, N. *La Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)*, Unidad de Análisis de Políticas, Estudios y Programación Legislativa e Interinstitucional del Comité de las Regiones (Gianluca Spinaci, Jaroslaw Lotarski y Lucia Cannellini) y Secretaría de la Comisión COTER (Damián Lluna Taberner), Bruselas, enero de 2007
- Martinos H./Gabbe J.: *Aspectos institucionales de la cooperación transfronteriza*, Gronau, marzo 1999
- Metis GmbH, *The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): state of play and prospects*. Comité de las Regiones, Bruselas, 2009

- Ministerie van Binnenlandse Zaken (Hrsg.): *Nederlands-Duitse Overeendkomst grensoverschrijdende samenwerking*, La Haya, diciembre de 1993.
- Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Federal de Alemania (Ed.): *El Acuerdo de Karlsruhe* – Guía de la cooperación transfronteriza, Bonn, 1997
- Ministerio del Estado de Baden-Württemberg (Edit.): *El Acuerdo de Karlsruhe en la práctica – Realidad y perspectiva*, Cuadernos y documentación del taller, 15 de julio de 1998, Freiburg i. Br., Stuttgart, 1998.
- Mission Opérationnelle Transfrontalière (MOT) *The MOT Guide: the EGTC*. Paris, 2008
- Núñez Feijóo, A., Iniciativa del Comité de las Regiones *Nuevas Perspectivas para la Revisión del Reglamento de las AECT*. 88° Pleno del Comité de las Regiones de la Unión Europea, Bruselas, 27 y 28 de enero de 2001
- Pucher, Jürgen; Gaspari, Enrico y Radzyner, Alice (Metis GmbH*); Informe de seguimiento AECT 2012*. Comité de las Regiones (ed.), Unión Europea, Bruselas, abril de 2013
- Pucher, Jürgen; Frangenheim, Alexandra y Radzyner, Alice (Metis GmbH*); Informe de Seguimiento AECT 2013. Hacia la nueva Política de Cohesión*. Comité de las Regiones (ed.), Unión Europea, Bruselas, febrero de 2014
- Pucher, Jürgen; Zöchmann, Stefanie (Metis GmbH*); EGTC Monitoring Report 2014. Implementing the Strategy Europe 2020*. Comité de las Regiones (ed.), Unión Europea, Bruselas, 2015
- Spinaci, G.; Vara-Arribas, G. The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC): New Spaces and Contracts for European Integration? EIPASCOPE 2009/2
- Svensson, Sara y Ocskay, Gyula (eds.) *Overview of the EGTCs around Hungary*. Central European Service for Cross-Border Initiatives (CESCI), Budapest, 2016
- *Tratado entre el Reino de España y la República Francesa sobre Cooperación Transfronteriza entre entidades territoriales*, Bayona, 10 de marzo de 1995, <http://www.boe.es/boe/dias/1997/03/10/pdfs/A07789-07791.pdf> (*Tratado de Bayona*).
- *Tratado entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre Cooperación Transfronteriza entre Entidades e Instancias Territoriales*, Valencia, 3 de octubre de 2002

(*Tratado de Valencia*), <http://www.boe.es/boe/dias/2003/09/12/pdfs/A33937-33937.pdf>.

- Tratado Transfronterizo Germano-Holandés (*Abkommen zwischen dem Land Nordrhein-Westfalen, dem Land Niedersachsen, der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich der Niederländer* über *grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen* öffentlichen *Stellen / Overeenkomst tussen het Koninkrijk der Nederlanden, de Bondsrepubliek Duitsland, het Land Nedersaksen en het Land Noordrijn-Westfalen inzake grensoverschrijdende samenwerking tussen territoriale gemeenschappen of autorieteiten*).
- TSCHUDI, H.M.; SCHINDLER, B; RUCH, A.; JAKOB, E.; FRIESECKE, M. (Eds.) *Die Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Schweiz. Juristisches Handbuch zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von Bund und Kantonen. Schriften zur Grenzüberschreitenden Zusammenarbeit*, Band 8. Dike Verlag Zürich/St. Gallen, Nomos Verlag Baden-Baden, 2014
- ZILLMER, S.; HANS, S.; LÜER, Ch.; MONTÁN, A.; TOPTSIDOU (Spatial Foresight) et al. *EGTC Monitoring Report 2016 and the impacts of Schengen área crisis on the work of EGTCs*. Comité de las Regiones (ed.), Unión Europea, Bruselas, abril de 2017

ÁGORA

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.11

FUTUROS PARA GIBRALTAR Y EL CAMPO TRAS EL «BREXIT»

Fabian Picardo.
Ministro Principal de Gibraltar[1]

Buenos días, quisiera agradecer, en primer lugar, al Sr. Ruiz Boix, Alcalde de San Roque, su recibimiento y acogedora bienvenida, como siempre. Hace unos meses, en febrero pasado, ya acordamos celebrar en Gibraltar una sesión de los Cursos de Verano de la Universidad de Cádiz en San Roque. Lo cierto es que tenía interés y empeño por darles personalmente a todos la bienvenida en la Universidad de Gibraltar, pero desafortunadamente salgo de viaje de negocios y no podré estar mañana en Gibraltar, aunque quería mantener mi compromiso de participar en estos Cursos de Verano en San Roque.

Unos Cursos universitarios dirigidos principalmente a los alumnos… aunque aquí presentes veo a más profesores y maestros, un término casi taurino, como diríamos en Gibraltar, para referimos al profesor de la política, ¡de los que me considero alumno! Por lo que doy la bienvenida a todos los que han venido a escuchar a quienes yo llamaría veteranos de la política, del tema de Gibraltar, de las relaciones con el Campo de Gibraltar.

El Alcalde de San Roque ha aludido a quienes quieren hablar de soberanía…, pero está claro que aquí no vamos a hablar de la propuesta española de cosoberanía, porque Fabian Picardo, el Ministro Principal de Gibraltar, no estará presente. Y no porque no seamos relevantes en la discusión sobre la soberanía de Gibraltar. De hecho, la parte más importante, la única parte que es relevante, son los ciudadanos de Gibraltar y sus máximos representantes políticos, esto es, el Gobierno de Gibraltar, encabezado por mí a fecha de hoy.

Y ello hay que decirlo, porque si vamos a debatir sobre lo que deben ser las relaciones entre ambas partes, de los pueblos, de las fronteras, del lado sur de esta que es Gibraltar y del lado norte que es España, quiero empezar

[1] Transcripción de la conferencia impartida en San Roque, el 28 de julio de 2016, durante el Seminario *Gibraltar, el «Brexit» y las relaciones transfronterizas – Nuevos planteamientos y perspectivas de cambio*, celebrado en San Roque y Gibraltar. Este seminario se celebró en el marco del XXXVI Cursos de Verano de la UCA en San Roque, 26, 24 y 28 de julio de 2016. La Dirección de la Revista agradece a Lucía Sánchez Martínez e Ingrid Vande-Velde Morales la transcripción de la conferencia.

anticipando cómo voy a concluir mi intervención… dejando bien claro que la soberanía de Gibraltar no la va a negociar nadie. Para el pueblo de Gibraltar está muy claro que la soberanía de Gibraltar la va a determinar única y exclusivamente el pueblo gibraltareño, que apuesta por seguir siendo británico. Pero cabe la posibilidad de seguir hablando, dialogando, sobre muchísimas cuestiones que no sean relevantes para ese tema de desacuerdo como es el de la soberanía de Gibraltar.

Lo cierto es que en Gibraltar hay unidad al respecto, como la ha habido antes de la consulta del pasado 23 de junio de 2016, en relación con la permanencia o salida del Reino Unido de la Unión Europea (UE)[2].

Mencionaba que en febrero estuve aquí en San Roque, pero también fui a Dublín, de viaje personal, y fue allí donde escuché al señor Cameron anunciar que convocaba un referéndum para que el pueblo del Reino Unido pudiera decidir si permanecía o se salía de la UE. Un tema que no ha surgido de la nada, pues en el Reino Unido ha habido diferentes puntos de vista sobre lo que representa la UE: si representa una oportunidad o un vínculo negativo para el Reino Unido. Y lo hizo ya hace muchos años el señor que ha sido líder del Partido por la Independencia del Reino Unido; una cosa que nos puede parecer rara…, que haya un partido que se llame «Partido por la Independencia del Reino Unido», un país plenamente independiente, con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU… y que ha sido miembro del Parlamento Europeo, en el que lleva unos veinte años o más.

Es un tema que ha venido trastornando al Partido Conservador desde el liderazgo de la señora Margaret Thatcher, que se presentaba como una persona muy dura con la UE y que perdió el liderazgo del partido por ser demasiado dura con la UE; luego el señor Major, su sucesor, que perdió el liderazgo del Partido Conservador y la condición de Primer Ministro del Reino Unido también, por ser demasiado blando con la UE. Desde entonces, el Partido Conservador ha estado casi en una «guerra civil» en relación al tema. Y una de las maneras con las que se quiso intentar resolver esta cuestión antes de las elecciones del pasado año en el Reino Unido fue por la que apostó el Primer Ministro, el señor Cameron, con la celebración de un referéndum para que la ciudadanía del Reino Unido decidiera si debían permanecer en la UE o no.

[2] UE en adelante, nota del Editor.

Todos sabemos que se intentó renegociar los términos de la presencia del Reino Unido en la UE, aquella mañana de sábado el pasado mes febrero, en la que el señor Cameron quedaba en convocar un referéndum para el día 23 de junio. Un día que me parece ya tan distante como febrero…, porque nunca me olvidaré de la mañana del 24 de junio. La verdad es que yo, como otros tantos compañeros, estábamos preparados solo para un resultado y fue el resultado que surgió, es decir, que el Reino Unido se salía de la UE. Aunque había en Gibraltar un gran entusiasmo por permanecer en la UE –pues como todos sabéis, el resultado del referéndum en Gibraltar fue fulminante: un 96% votó por permanecer en la UE–, sabíamos que en el Reino Unido no había ese entusiasmo que se sentía en Gibraltar. Todos los informes que recibía me decían que entre grupos de amigos de 10 personas, 8 de 10 apostaban por salir de la UE, y esto pasaba entre profesionales en Londres, dónde la ciudadanía es mucho más cosmopolita.

Pero desde el 24 de junio apenas ha pasado un mes, aunque a mí me parece que ha pasado casi un año… El señor Cameron estuvo en Gibraltar la semana anterior a las elecciones, y todos sabemos cómo tuvo que volver al Reino Unido desafortunadamente antes de lo esperado; Y una semana más tarde, el señor Cameron ya no era Primer Ministro del Reino Unido; dos semanas después me encontré rodeado de conservadores en el palacio de Westminster, aplaudiendo a la señora May convirtiéndose en la nueva Primera Ministra del Reino Unido y líder del Partido Conservador… Y me preguntaba un compañero del Partido Laborista: «oye, te vi rodeado de conservadores con una corbata azul aplaudiendo a la Ministra May, ¿Qué te ha pasado?», a lo que contesté: «fue una mera coincidencia, luego te lo explico»…, y si hay tiempo os lo explico también.

Luego me he reunido, como sabéis, con la Ministra de Escocia y he tenido la oportunidad de encontrarme con la señora May, ya siendo líder del Partido Conservador, y por supuesto, todo lo demás que habéis visto en la prensa sobre lo que ha ocurrido en ese tiempo. Se me ha quedado un punto referente de este mes que ha pasado… hubo un momento en el que en el Partido Conservador y en el Reino Unido, todo pasaba tan rápido…, que ni las redes sociales, ni el ciclo de noticias 24h podían estar al tanto de todo lo que ocurría. Era la primera vez que los medios de comunicación, que siempre pensamos son tan rápidos para mantenernos informados, ya no podían informarnos, ni

podían analizar todo lo que ocurría, porque todo se movía a un ritmo al que no se había movido antes.

Me quedé con un punto de vista que he compartido con mis compañeros también líderes de los otros Territorios de Ultramar, que tuvimos ocasión de encontrarnos la semana pasada, y es el dicho que existe en Inglaterra de que «*a weekend is a long time in politics*», es decir, «un fin de semana es mucho tiempo para la política». Bueno yo me quedo con una referencia y es que, hoy por hoy, en el mundo en el que vivimos, «*a tweet, it is a long time in politics*», entonces, un tweet, uno de esos momentos de 140 caracteres que vemos en redes sociales, hoy te pueden decir algo que cambia la política en un momento dado.

Recuerdo haber entrado en una reunión por la mañana, hace dos o tres semanas, ya no me acuerdo exactamente cuándo, esperando tener la oportunidad de ver a la señora May que iba a ser candidata a líder del Partido Conservador, una cosa que se iba a resolver en septiembre; y al salir de la reunión, un tweet me decía que la señora que quedaba para ser su contrincante para ser líder del partido conservador, ya no seguía adelante con su campaña. Entonces, todo esto volcó de nuevo todo el calendario y nada había cambiado tanto como en esas tres semanas.

Pero todo eso es un punto de referencia ante el gran cambio que estamos sufriendo todos los que nos encontramos tocados por el tema del Brexit; no es un sufrimiento limitado a los británicos, es un sufrimiento que creo sufre toda la UE e incluso el mundo entero. Creo que el Brexit no es que afecte a Gibraltar o al Campo de Gibraltar como puede afectar al Reino Unido, es que afecta a toda Europa. Afecta a la cohesión europea y no es un tema que determine Fabian Picardo, sino que es un tema que simplemente, mirando cualquier periódico, se puede averiguar. Pero esa importancia para Gibraltar nace, más que nada, del modelo económico y del modelo social que existe hoy en la Roca, que ha sido un modelo económico y un modelo social que yo propongo aquí, en estos cursos; un modelo que ha sido bueno, no solo para Gibraltar, sino para todo el Campo de Gibraltar.

Económicamente, claro que ha sido bueno para Gibraltar y para el Campo de Gibraltar, porque, hoy por hoy, Gibraltar es un sitio donde disfrutamos de una gran riqueza, tenemos el tercer PIB per cápita del mundo, contribuimos con casi un millón de euros de PIB al Campo de Gibraltar, somos el 25% del producto interior bruto del Campo, hay casi 13.000 puestos de trabajo

que son transfronterizos, de los cuales 7.000 o más son de españoles que pueden ser residentes en las inmediaciones del Campo de Gibraltar; muchos en Sotogrande dicen que no son españoles, sino que son trabajadores transfronterizos de Gibraltar.

Siempre me acuerdo cuando estoy con Juan Carlos, Alcalde de San Roque, que dice que Sotogrande es parte de su municipio. Son más sanroqueños que vienen de un poquito más allá, pero vienen también a trabajar a Gibraltar; Y es importante decir que somos conscientes que los 12 millones de visitantes que vienen a Gibraltar todos los años, lo hacen a través del Campo de Gibraltar.

Son las empresas en Gibraltar y esos turistas que vienen a Gibraltar quienes crean el empleo y esos puestos de trabajo que disfrutamos todos los que trabajamos o vienen a trabajar en Gibraltar; somos, y se ha dicho repetidamente, un motor económico de la zona, somos la segunda fábrica más importante de Andalucía después de la Junta de Andalucía.

La cuestión de fondo es si con el Brexit peligra todo; el hecho de que el Reino Unido salga de la UE, aunque esto todavía no esté definido, ¿significa que de alguna manera Gibraltar ya tiene que dejar de ser motor económico?; ¿que no puede haber más puestos de trabajo en Gibraltar o vinculados a Gibraltar?; ¿que no podrán venir 12 millones de visitantes a través del Campo de Gibraltar y de España a Gibraltar, a crear empleo con sus visitas? Bueno, la verdad es que no tiene por qué representar esto. El que Gibraltar permanezca en el mercado único o que siga imperando la libre circulación de personas a través de las fronteras, es fácil, no es difícil. Lo más difícil es insistir en que Gibraltar no pueda seguir disfrutando de la libre circulación de personas, porque en un momento en el que estamos tratando las relaciones bajo unos acuerdos que se adoptaron en los años 50 entre Francia y Alemania, en unos Tratados a los que el Reino Unido se adhirió en 1972 y España en 1986, y que luego se han ido renovando hasta llegar al Tratado de Lisboa, sean esos los acuerdos que imperen; o que volvamos a un acuerdo de hace 312 años y que se cumpla, no solamente al dedillo, sino que insistamos en cumplirlo de la manera más nefasta posible.

He escuchado decir que si Gibraltar ya no tiene el derecho a la libre circulación de personas bajo los Tratados de la UE, solo será el Tratado de Utrecht de 1713 el que impere, por el que no se reconoce a Gibraltar el derecho de

tener acceso por tierra al Campo de Gibraltar. También he escuchado decir que el precio para que siga habiendo libre circulación de personas y para que Gibraltar tenga acceso al mercado único europeo es que aceptemos la cosoberanía entre España y el Reino Unido. Bueno, a mí no me parece que ese sea el precio necesario para que la gente pueda seguir transitando entre el continente europeo y las dos últimas millas y media de ese continente, o que puedan acceder a sus puestos de trabajo, o que puedan ir simplemente a un sitio donde viven sus primos, sus tíos, hijos, amigos, etc., o que puedan acceder desde Gibraltar a San Roque, la Línea, a todos los municipios del Campo de Gibraltar, o más allá, a España y Europa, los ciudadanos de Gibraltar. Me parece que acertó el Profesor Alejandro del Valle cuando escribió junto con Juan Carmona, en una publicación del Ateneo de Cádiz, que «esa política no es la política que deba imperar hoy» y decían en palabras textuales: «se trata de repensar Gibraltar, y de plantear un nuevo relato para Gibraltar, que formule los parámetros actuales de confrontación y redentismo radical que albergan componentes heredados del franquismo, para explorar alternativas realistas de convivencia y resolución del problema». Estoy completamente de acuerdo, en que insistir en que la frontera y la libre circulación se puedan usar como una manera para estrangular a Gibraltar y forzarle de esa manera a aceptar una soberanía que la ciudadanía no soportaría jamás, significa que sobreviven restos del franquismo, y Alejandro y Juan Carmona lo representaron así y me parece absolutamente correcto.

Yo he escuchado repetidamente, como me dicen algunas sirenas desde Madrid, que la soberanía conjunta lo cura todo. No solamente asegura que haya libre circulación a través de la frontera, aunque no imperen los Tratados europeos, no solamente garantizan el acceso al mercado único, sino también lo que hoy es, en el léxico de algunos en España, un «centro financiero opaco y mal regulado», según dan a entender algunos, pero no los del Fondo Monetario Internacional, o de la Comisión Europea. Pero, eso se convertiría de la noche a la mañana, tras la soberanía conjunta, en un centro financiero en toda regla. Y si está sujeto a la soberanía conjunta, podrá seguir operando sin ninguna dificultad, creando empleo y beneficiándose también de la libre circulación de personas para que puedan trabajar en ese centro financiero.

Y sé que puede parecer una broma que lo presente yo de esta manera, porque no es política seria decir que algo es nefasto cuando no está en mis

manos, pero cuando lo tenga yo es una cosa de gran virtud. Pero, así es como se presenta hoy la política ante Gibraltar en relación con el Brexit. Nos dicen que si seguimos insistiendo en ser un centro financiero, si seguimos insistiendo en ser británicos y el Reino Unido sale de la Unión Europea, nosotros casi nos tenemos que salir, no solo de la Unión Europea, sino también de Europa; que a nosotros se nos puede presentar una situación en la que no podamos movernos en Europa. O sea, de lo que nos están hablando a todos los que somos del Campo de Gibraltar es de un cierre de la frontera o de restricciones en la frontera que anuncien cierre, porque no van a permitir que la gente acceda a su trabajo de la manera que haga falta.

Bueno, todo el que conoce al gibraltareño sabe que Gibraltar no va a aceptar la soberanía conjunta. No es cuestión de presionarnos más, o incluso os sugiero que no es cuestión de presionarnos menos. Yo no soy de aquellos que dicen, «oye si al llanito se le trata bien, a lo mejor aceptaría la soberanía conjunta»; no es cuestión de que se nos trate bien o mal, es cuestión de que se nos respete y que se nos acepte, que nosotros somos británicos y que Gibraltar es británico, pero que podemos ser muy amigos, aunque sigamos británicos. Lo mismo que mi hijo cuando juega con otro pequeño no le pide que le enseñe el pasaporte para saber si van a hacerse amigos, nosotros que sabemos que tenemos pasaportes diferentes, no nos afecta el pasaporte ni la nacionalidad para saber que podemos ser amigos y que podemos trabajar conjuntamente, que podemos incluso, enamorarnos, formar familia y crear riqueza juntos para toda la zona. Pero, no me digan que me tratan bien simplemente para intentar cambiarme el punto de vista en relación a eso, que no me digan que me tratan mal para que yo acepte, que tengo que cambiar mi soberanía para que me traten bien.

La verdad es que no es cuestión de reprochar a nadie que sea español, es que, lo que pedimos es que paren de reprocharnos que seamos británicos y que Gibraltar sea británica. Nacimos de una nacionalidad y nuestra casa es británica y no queremos cambiar eso. Presionarnos ahora en lo que puede presentarse como un momento difícil para Gibraltar, nos confirma aún más todas las razones por las que la población de Gibraltar nunca querrá ser española. Porque cuando un amigo se encuentra en una gran dificultad, lo que no hay que hacer es decirle, «¿te acuerdas de todas las cosas que te he dicho me gustaban de tu casa?, ¿tú sabes que yo te puedo ayudar en ese momento, si

me confirmas que me das esos bienes que a mí me gustaron?» Entonces, hay que decirle a ese amigo, «¡oye tío, tú de amigo no tienes ni un pelo, tú lo que vienes aquí es a abusar del momento!». Y es que el chantaje no nos hace gracia a nadie que sugiera que quiera ser nuestro Gobierno; porque aceptar la soberanía conjunta conlleva que nosotros aceptemos que las personas que hoy por hoy nos dicen que para seguir teniendo la libertad de circulación tenemos que aceptar la soberanía conjunta, esas personas se convertirán mañana en nuestro Gobierno. Y un Gobierno es cosa importantísima en una sociedad; un Gobierno es una institución a la que los ciudadanos debemos la máxima fe y debemos fiarnos y, por tanto, si vamos a empezar la relación con ese tipo de chantaje, no creo yo que esta relación pueda prosperar.

Digo también, que no es cuestión de seducirnos tampoco. Yo no soy de aquellos que dicen que España debe seducir al gibraltareño para que de alguna manera cambiemos de opinión. Siempre seré de los que tenga en velo al llanito, que se acuerde de que estamos mejor siendo británicos. Y sé que a lo mejor no es popular venir a decir esto, pero siempre he sido de los que piensan que la diplomacia no se debe nutrir de duplicidad; se debe nutrir de honestidad y, no quiero venir aquí a presentar una oportunidad que pueda de alguna manera inducir a algunos a pensar que si me tratan un poco mejor, vamos a cambiar de opinión.

Pero es que, podemos trabajar conjuntamente con la diferencia de opinión que tenemos; podemos seguir en el proceso de diálogo, del que nos nutrimos entre 2006 y 2010 y en el que avanzamos tanto en temas que eran importantes para la soberanía de ambos lados de la frontera, sin tener que convencernos unos a otros del tema de la soberanía.

Y como es un curso universitario y en las Universidades se debe siempre de trabajar y barajar con la realidad, creo que es importante que ustedes sepan cuál es el punto de vista de los gibraltareños, y no que se os presente de alguna manera más rosa de lo que puede ser.

También hay que comprender que, al margen de todo eso, hay una gran oportunidad de que Gibraltar y el Campo de Gibraltar consigan que el motor económico que ha sido Gibraltar se amplíe y tenga mayores oportunidades aún de las que ha tenido hasta ahora. Gibraltar mantendrá sus fronteras completamente abiertas a la libre circulación de personas y de trabajadores; pase lo que pase en relación con el Brexit. Esto vamos a contrastarlo con un dato

histórico: en 1969 cuando el franquismo cerró las fronteras entre España y Gibraltar, ni el Reino Unido formaba parte de la Unión Europea; Pero antes de ese momento siempre había existido libre circulación; antes del cierre hubo un periodo de muchas restricciones, pero en el momento anterior hubo absoluta libertad de circulación. Después de 1969 y hasta 1982, luego hasta 1985, que abrieron las fronteras por completo…. Acordémonos de una cosa, la frontera española estaba cerrada, pero la frontera de Gibraltar permaneció completamente abierta, nunca se cerró. Gibraltar no cerró sus fronteras con España, España cerró sus fronteras con Gibraltar. Así será en el futuro también, que Gibraltar siempre permanecerá con sus fronteras abiertas a la amistad y a la libre circulación de personas y trabajadores.

Creo que, hoy por hoy, con la libre circulación garantizada por el Gobierno de Gibraltar y espero que sin sufrir ninguna extorsión por parte del Gobierno en Madrid, son tres las posibilidades que presenta el efecto Brexit en la zona:

1. Que todo siga igual: y Gibraltar intenta como mínimo que así sea. Que tengamos acceso al mercado único de servicios. Hoy por hoy no tenemos acceso al mercado único en bienes, pero si en servicios. Gibraltar trabaja porque así sea, que siga la libre circulación.
2. Que haya restricciones puestas en la frontera entre Gibraltar y España: que España intente estrangular a Gibraltar, aunque Gibraltar no lo va a permitir, como tampoco va a permitir que cambie su soberanía. Esa es la opción que creo es peor para Gibraltar y el Campo de Gibraltar.
3. La opción por la que se optó entre 2006 y 2010. Que haya acceso libre desde y hacia Gibraltar, es decir, que haya acceso libre al mercado único europeo y que entre España, Gibraltar y Reino Unido haya un proceso de diálogo que nos haga conseguir aún más riqueza y aún más puestos de trabajo en toda la zona, y en Gibraltar, en particular.

Todos los actores que veo desde Gibraltar moviéndose en este tema… la verdad es que a veces me hace gracia que las actividades que se hacen en mi pequeño Gobierno lleven a que se tengan que reunir 46 personas en Madrid de todos los Ministerios y de todas las Administraciones, incluso Jefes del CNI y de las Fuerzas Armadas, etc. Me parece que si España tiene tiempo para que se reúnan esas personas para discutir los viajes de Fabian

Picardo y las acciones de su Gobierno, entonces es que España no tiene ningún problema y desde España todo va bien, porque solamente tenemos que concentrarnos en esas cosas. Pero si esa energía la compartiéramos en promocionar la zona, en promocionar la oportunidad de entendimiento que tenemos, creo que podríamos conseguir algo muy importante. Y, de los actores que veo, la Junta de Andalucía dice claramente, siendo siempre absoluta su lealtad institucional al tema de fondo y al Gobierno de Madrid, aunque yo esté en desacuerdo, dice en voz alta y me parece también importante que lo haga que «lo más importante hoy no es la cosoberanía, no es la soberanía de Gibraltar, no es amenazar e insistir en cuestiones de soberanía, sino qué va a ocurrir en la zona, cómo vamos a asegurarnos de que todos los puestos de trabajo se van a proteger y que la riqueza de Gibraltar se va a poder aumentar de alguna manera».

Creo que es importante que exista esa otra opción al diálogo en España, no con Gibraltar, sino en la propia España, para que se entienda de alguna manera que el Brexit no solamente presenta dificultades para Gibraltar, -que parece que algunos disfrutan con la idea de que Gibraltar tenga dificultades-, sino que también presenta oportunidades para Gibraltar, el Campo de Gibraltar y España. Son oportunidades que yo no buscaba. Siempre he sido (como saben todos ustedes), de aquellos que buscábamos permanecer en la Unión Europea. Pero actualmente estamos ante una nueva realidad y tenemos que trabajar en ella. No es cierto que en el futuro estemos en un momento de grandes desventajas para el Reino Unido y para Gibraltar, también para toda Europa, pues entiendo que hay también una oportunidad que podemos plasmar en ese futuro. Un futuro sobre el que pensemos responsablemente sea el mejor para las personas que representamos, las que represento yo y las personas a las que representan los municipios del Campo de Gibraltar, la Junta de Andalucía, e incluso, el Reino Unido y España. Estas oportunidades que se nos presentan pueden ayudarnos a crear aún más trabajo y más riqueza.

Creo que la labor de un político en el siglo XXI no debe ser otra que crear riqueza y más puestos de trabajo para su pueblo y que si Vds. son capaces de convertirse en socios nuestros, de Gibraltar y el Reino Unido, podemos intentar que este momento que se presenta difícil sea para todos los que vivimos en esta zona, la gran oportunidad de la primera parte de este siglo. Entonces, aunque el 24 de junio de 2016 nos parezca ya tan lejano como aquella ma-

ñana del mes de febrero en la que el Sr. Cameron anunciaba el referéndum sobre el Brexit…, habremos hecho una gran labor. Convertir el Brexit en un momento de gran éxito para el Campo de Gibraltar y no en un momento de chantaje, en un momento difícil para todo aquel que trabaja en Gibraltar, independientemente de su nacionalidad, donde amenacemos de nuevo con dividir familias o parar la actividad económica.

Yo me apunto y busco socios, ¿hay dos más que se unan a mí? Gracias.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.12

NO HAY FÓRMULA MÁS EFICAZ O VÁLIDA QUE EL DIÁLOGO TRIPARTITO

Peter Caruana.
Anterior Ministro Principal de Gibraltar[1]

Muchas gracias al profesor Del Valle Gálvez por esta oportunidad que me ofrece la Universidad de Cádiz, como también me ofrecieron antes otras instituciones españolas (prensa, clubes de dialogo, partidos políticos, instituciones) durante todos los años que fui Ministro Principal, para poder presentar a la opinión pública española el punto de vista de Gibraltar. Es un tema en donde, obviamente, discrepamos, pero tenemos que saber compartir esa discrepancia en el mismo estilo, como demócratas europeos y gente dialogante.

Esta ponencia es, como señala el profesor Alejandro del Valle, mi primera intervención política y desde luego, mis primeros comentarios u observaciones políticas, fuera de Gibraltar y relacionado con los asuntos externos de Gibraltar desde que dejé el cargo y por lo tanto, es posible que me encuentren un poco fuera de práctica, por lo que solicito que sean tan amables de perdonarme.

El seminario lleva como título: *Gibraltar, el Brexit y las relaciones transfronterizas: nuevos planteamiento y perspectivas de cambio*. Sin embargo, yo quisiera abogar por la idea que ha sido una fórmula eficaz y válida políticamente, que es la existencia de un dialogo tripartito, y voy a intentar explicar las razones por las qué pienso eso. En España, hay quien discrepa con esta postura. Yo voy a intentar hacer una defensa, no solo desde el punto de Gibraltar, sino también desde el punto de vista de España, y también comentar, que claro, como en tantas otras materias políticas, en tantos otros temas políticos, pueden haber cambios de gobierno, en un sitio u otro, y los nuevos gobiernos quieran

[1] Transcripción de la conferencia impartida en San Roque, el 26 de julio de 2016, durante el Seminario *Gibraltar, el «Brexit»* y las relaciones transfronterizas – Nuevos planteamientos y perspectivas de cambio, celebrado en San Roque y Gibraltar. Este seminario se celebró en el marco del XXXVI Cursos de Verano de la UCA en San Roque, 26, 24 y 28 de julio de 2016. La Dirección de la Revista agradece a Lucía Sánchez Martínez e Ingrid Vande-Velde Morales la transcripción de la conferencia.

cambiar cosas y políticas que se plantean después de muchos años de haber probado lo contrario y de haber establecido que no funciona.

Es difícil que volviendo a políticas del pasado, y que la historia demuestra que no han servido para ninguna de las partes, se pueda avanzar. Por tanto, yo estoy firmemente convencido de que el dialogo tripartito es la única fórmula válida que existe, y no solamente ya para un futuro lejano. Está claro que las partes no se pueden entender para ninguna solución para el contencioso, pero es necesario además que las partes puedan manejar las relaciones cotidianas, las relaciones diplomáticas, la cooperación necesaria, durante todo este periodo. Si las partes no se pueden poner de acuerdo en una solución al contencioso, debe darse una oportunidad para manejar las consecuencias de esa discrepancia. Esto es, habiendo un vacío en este proceso de dialogo, como hay hoy, los que pagan el precio, no son exclusivamente las clases políticas en un sitio o en otro, sino los ciudadanos en todas las partes.

Muy rápidamente, porque todo el mundo lo conoce, voy a hacer un breve repaso de cuál es el problema de fondo que conduce a la situación actual. El problema, ya lo sabemos, es que España tiene una reclamación histórica relativa a la recuperación de la soberanía de Gibraltar, y en Gibraltar existe el pueblo de Gibraltar. Yo sé que aquí, en esta ciudad de San Roque en particular, hablar de nosotros como el pueblo de Gibraltar tiene una relevancia especial por su historia. Pero nosotros, el pueblo de Gibraltar, consideramos que Gibraltar ha de descolonizarse aplicando el principio de la autodeterminación, o sea, que en el siglo XXI, para nosotros es inconcebible que otras personas, ajenos a los propios gibraltareños, sean los que decidan nuestro propio futuro. Creo que esto se puede decir en confianza, sea cuales sean las posturas de las partes.

Bien, para nosotros los gibraltareños, autodeterminación quiere decir que sean los propios gibraltareños los que decidan su futuro político. Un punto de vista opuesto lo tiene España, que defiende que Gibraltar se tiene que descolonizar, pero no aplicando el principio de autodeterminación, que España no le aplica por razones históricas y que por tanto, para España la descolonización de Gibraltar ha de producirse exclusivamente a través de un principio basado en la reintegración territorial en España, alegando lo que alega como doctrina de la ONU. Esto es, la reintegración del territorio de Gibraltar a España no desentendiéndose de los intereses, pero si ignorando

los deseos del pueblo de Gibraltar. España quiere el territorio lo quieran o no los gibraltareños. España piensa que la descolonización de Gibraltar debe de producirse a través de la integración de Gibraltar en España. Nosotros, claro está, ese punto de vista no lo podemos aceptar y de aquí deriva el contencioso.

Entonces, España piensa que la descolonización de Gibraltar se tiene que hacer de esa manera que acabo de explicar, se tiene que producir a través de una negociación bilateral entre el Reino Unido y España, con Gibraltar, pues, participando solo si lo ingleses quieren y dentro de la delegación británica, pero sin tener ninguna potestad por su propia cuenta y mucho menos sin derecho a participar o a vetar acuerdos o a hacer que sus deseos sean los que prevalezcan en el momento de llegar a acuerdos entre las dos potencias dependientes soberanas que son España y Reino Unido en este caso.

Yo siempre me he hecho este planteamiento: el contencioso ¿qué es? ¿un problema jurídico, un problema legal o es un problema político?

Cuidado con la pregunta, porque dependiendo de ésta pudiera haber alguna trampa en la respuesta. Si es un problema legal, o sea, si España lo que piensa es que legalmente Gibraltar le pertenece, entonces, los problemas legales deberían resolver en los tribunales y en este caso, en los tribunales internacionales. Pero España, sin embargo, se opone a que haya referencia del contencioso de Gibraltar a los tribunales internacionales, a lo que Gibraltar no se opone, y lo ofrece anualmente en la ONU. Entonces, si fuera un contencioso de naturaleza legal, no me corresponde a mí explicarle a nadie por qué una de las partes tiene menos voluntad que la otra para acudir a los tribunales.

Pero a lo mejor no es un problema de carácter legal, a lo mejor es un problema de carácter político y no legal. Bien, si fuese así, en la Europa del siglo XXI, los problemas políticos, o sea, no legales, se puedan resolver aplicando criterios de la política, de la única que es válida en el siglo XXI, que es aquella basada en los principios democráticos, y los principios democráticos empiezan y acaban por el respeto de la voluntad de los pueblos afectados por el problema. Y en este caso, no se puede pretender que un problema, que tiene su origen en el siglo XVIII, cuando las potencias iban navegando por ahí y capturando los territorios que les dieran la gana, -cosa que hoy sería inaceptable-, se solucione como en el siglo XVIII. La solución tiene que ser con los criterios del siglo XXI, o sea, si es un problema político,

aplicándole los principios de la democracia, que es, no solamente contando con la voluntad del pueblo más afectado, sino, desde luego, no adoptando una política que estructuralmente tiene como su eje en que los deseos del pueblo afectado no se pueden tener en cuenta y no tienen derecho a ser tenidos en cuenta.

Por supuesto, este es un planteamiento un poco extremo, porque después la política es la que es, siempre existe una *Realpolitik*, las partes tienen las posturas que tienen y hay que hacer con eso la política que se pueda. Sin embargo, me atrevo a plantear –sabiendo que en este país siempre se nos ha permitido explicar nuestro punto de vista, aunque no siempre caiga bien– que creo que es hora de preguntarse si el método que emplea y que ha empleado históricamente el Estado español para conseguir los objetivos políticos, –cosa que a mí no me corresponde evaluar, aunque discrepo– son los adecuados para conseguirlos. España ha pensado que si a los gibraltareños si no se pueden convencer a las buenas, pues a las malas, o sea, utilizando la frontera como arma política, el hostigamiento, la permanente descalificación que hay de todo. Y esto es lo que han conseguido ¿Cuántos españoles hay que no tengan la firme convicción de que en Gibraltar somos todos un nido de blanqueadores de dinero? Es lo que consumen casi a diario. No es extraño después de una política de hostigamiento, -bueno la palabra hostigamiento quizás sea excesiva-, de firmeza.

Yo creo que esa política ha caducado ya el tiempo y desde luego, como los gibraltareños han demostrado ya en muchísimas décadas, no mediante la presión económica van a aceptar lo que libremente no eligen. Yo creo que es una política ineficaz, creo que es inválida en el siglo XXI, -eso no me corresponde a mi clasificarlo, eso son los ciudadanos españoles lo que los tienen que decidir-, pero sí que me parece ineficaz y como me parece ineficaz y ejemplo de esa política yo creo que ya ha pasado de fecha, declaraciones que se oyen de vez en cuando en estos últimos días como consecuencia del Brexit como: «esto es una gran oportunidad para España», «ya vamos a sacar a los gibraltareños de la UE», «España vetando su participación en el acuerdo Brexit del Reino Unido», «y una vez que estén fuera, en la frontera podemos hacer lo que nos dé la gana», me parece una política que vista desde Gibraltar, lo único que consigue es alejar el objetivo español y garantizar que haya durante los siguientes 300 años generaciones que piensen en Gibraltar, de manera que

sigamos desentendiéndonos otros 300 años. Por lo tanto, ¿válida o no? No me corresponde a mí, yo digo mi opinión, ¿ineficaz? Garantizado, a mí se me ocurre que es una política tan garantizada a fracasar para obtener el objetivo propio de España, que es como si fuera una política digna de personas que lo que no quieren es la dificultad de intentar resolver el problema, sino que se conforman con administrar el desentendimiento actual, y claro, está es la política fácil. Los políticos podemos administrar la situación que heredamos, que es fácil, o podemos intentar cambiar la situación que heredamos, lo cual conlleva un riesgo político. Necesita valentía política, pero el premio es la posibilidad de hacer avances importantes y de haber pasado por la política y decir: «bueno, he conseguido algo, no he sido el político de turno que simplemente he tenido el honor de garantizar otros seis años de continuismo de la política española durante 300 años».

Bueno, pues entonces, en este marco y antes de pasar a hacer unos comentarios breves del tripartito, yo me pregunto si los que están en esta sala, –aparte de los gibraltareños que veo–, que me imagino que la gran mayoría, o quizás todos, sois ciudadanos españoles pensáis que Gibraltar debería de ser español. Yo si fuera español a lo mejor también lo pensaba, eso no es ilegitimo. Pero yo me pregunto, ¿cuántos de ustedes, aun pensando como españoles que Gibraltar debería de ser español, piensan también y al mismo tiempo, que no importa los métodos para que vuestra patria consiga sus objetivos políticos en el siglo XXI? Y yo desde luego pienso, sin querer ofender a los mayores, que entre los jóvenes me extrañaría mucho que no hubiera una diferencia entre vuestra postura sobre si Gibraltar debería de ser español y si el Estado español debería de seguir reclamando Gibraltar por un lado, y por el otro, cuales son los métodos válidos y cuales no son los métodos válidos para obtener esos objetivos.

Cuando hablo de validez, también hablo de eficacia, porque claro, si fuera el caso simplemente, de dar palos a los gibraltareños hasta que se rindieran, suponiendo que estuvieran todos ustedes de acuerdo en que ese método fuera el válido, después está la eficacia, que tampoco lo es, no se van a rendir nunca los gibraltareños a esa política de dureza, ni a España ni al Reino Unido tampoco, porque es que es el Reino Unido el que es jurídicamente titular de la soberanía de Gibraltar y dice que no la cederá nunca. Antes decía que no la iba a ceder nunca en contra de la voluntad del pueblo, pero ahora desde el

año 2007 va más allá, dice que nunca se sentaría a hablar, a discutir o mucho menos pactar, la soberanía de Gibraltar a menos que tuviera el consentimiento del pueblo y del gobierno de Gibraltar. Los ingleses ni siquiera hablan del tema sin nuestro consentimiento. En términos de eficacia me pregunto, ¿qué eficacia tiene?. Yo hace mucho tiempo que no trato de ganarme ninguna novia, pero si tuviera que ganarme alguna novia, desde luego no sería con un palo en la mano, quizás sería mejor con un ramo de flores… Desde luego si tenéis que ganar nuestro consentimiento para hacerse con su objetivo, no comprendo la política adoptada que realmente consigue lo contrario a lo pretendidamente propuesto.

Yo creo, pasando ya al foro tripartito, que este cálculo fue el que llevó en su día a los gobiernos de España y de Gibraltar con el apoyo, por supuesto, del gobierno del Reino Unido, a tratar de modificar algo sus posiciones para que fuera la fórmula un poco distinta. pero sin que ninguna de las partes tuviera que modificar su postura en lo que le era fundamental.

Los encuentros en el marco del foro tripartito, reconocían que si el objetivo de España era ganar el consentimiento del pueblo de Gibraltar, porque la soberanía era su objetivo final y no lo iba a poder conseguir de otra manera, España iba a intentar ganar la confianza de Gibraltar tratando de desarrollar un clima de normalidad, en donde hubieran contactos normales de políticos, de ciudadanos, comerciales, de cooperación para que pasado un tiempo, los gibraltareños pudieran tener la oportunidad de cambiar de postura. Nuestro objetivo en el foro era, a través de esos procesos, convencer a la opinión pública española de que Gibraltar era un pueblo digno, que no amenazaba España, y que podía ser un vecino no amenazante, ni económicamente ni socialmente y que éramos un pueblo digno para poder decidir nuestro propio futuro.

Pero el hecho de que ambas partes teníamos objetivos distintos para el foro, no invalidaba ninguno de los dos objetivos. Ese es el sentido de la política. La política es tener objetivos distintos y buscar un método eficaz y válido para desarrollar esos desacuerdos, y tuvo un gran éxito para esos propósitos, no solamente para llegar a acuerdos puntuales, en el desarrollo de la cooperación sobre aspectos especialmente como el alcalde de San Roque, Sr. Ruiz Boix, ha mencionado anteriormente: se solucionó el problema de las pensiones que afectaba a tantos antiguos trabajadores españoles perjudicados por

el cierre de la frontera: se solucionó el tema del aeropuerto, aunque después una parte se aplicó y otra no. Nosotros lamentamos que después de haber hecho una intención fuerte para hacer la nueva terminal colindante con la verja para que pudiera haber acceso directo por la Línea, el nuevo gobierno de España decidió no implementar su parte del acuerdo, También se hizo el acuerdo relativo a una mayor fluidez en la frontera; sin olvidar que también los problemas que existían de la conexión telefónica entre Gibraltar y España se solucionaron.

Hubo muchos acuerdos, sobre todo los de Córdoba, pero también se pactaron muchos campos de actuación importantes para la ciudadanía. Esto es, no son solo los primeros frutos, que por cierto, para los acuerdos de Córdoba el décimo aniversario sería en septiembre de este año, ya que después hubo muchos marcos detallados como la preparación de temas tan importantes como el medio ambiente, la cooperación fiscal o el asunto sobre el centro financiero -del que España siempre se ha quejado tanto de que Gibraltar siempre hacía tanta competencia desleal-, en cooperación policial, judicial y aduanera -donde también a Gibraltar se le ha criticado mucho-, cooperación en materia de educación, tráfico marítimo y muchas otras cosas.

Por tanto, el foro tripartito sirvió para generar confianza, para desarrollar este clima de normalidad, donde los ministros, los funcionarios de un sitio y de otro, se podían comunicar normalmente y tratar de solucionar los problemas que se escaparan de las manos.

Bien, yo creo que en España siempre ha habido una crítica hacia ese foro. Yo siempre he reconocido públicamente, y voy a comentarlo un poco más, la valentía política de mi contrincante, del participante por parte de España en ese foro que fue en esos tiempos, el Ministro de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, cuya política creo que ha sido equivocadamente criticada en España por el completo desconocimiento de los hechos ¡Más quisiera yo haber podido arrancarle a Miguel Ángel Moratinos, cualquiera de las concesiones que se acusan de haberlo hecho! ¡No conseguí ni una sola! Lo único que pactamos entre los tres, fue buscar una fórmula que nos permitiera a los tres sentarnos en una mesa, –sin nosotros reconocer el bilateralismo, porque el bilateralismo entre España y el Reino Unido es la esencia, es la personificación de la denegación de nuestro derecho a la autodeterminación–. ¿Por qué? Porque si hay dos países llamados Reino Unido y España que tie-

nen validez democrática para sentarse para hablar de nuestros asuntos o para decidir nuestro futuro, necesariamente eso quiere decir que no tenemos derecho a la autodeterminación, porque si lo tuviéramos, no habría dos países con esa potestad. Sin embargo, España, tenía el punto de vista contrario, que tenía que ser bilateral, que Gibraltar no tenía estatus internacional, que había dos países soberanos independientes, que los acuerdos entre los Estados soberanos en relación a Gibraltar, tenían que ser entre España y el Reino Unido y no con Gibraltar, y que el reconocimiento del gobierno de Gibraltar tenía que ser por lo que era, pero no de manera que se le diera un aire más de lo que le correspondía.

Cuando se desmantela el foro tripartito, se escucharon argumentos de todas clases, que yo desde luego, como co-arquitecto del proceso, no los reconozco como válidos. Por ejemplo, cuando se decía: «es que se ha reconocido a Gibraltar en igual medida, con el igual estatus que España y el Reino Unido, y Gibraltar es una mera colonia y no es país soberano, y como iba a ser posible que un ministro de asuntos exteriores haya hecho tal», pero es que, no lo ha hecho, no es verdad que esa sea la arquitectura del foro tripartito. Hay documentos, creo que poco leídos, y muchos olvidados, por todas esas personas, como el acuerdo de Chevening -que es el palacete, la casa de verano del ministro de asuntos exteriores, en el sur de Londres, en el condado de Kent- que pueden ver a través del comunicado español emitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores, en donde dejan muy claro la realidad del foro tripartito, emitido en Madrid el 16 de Diciembre de 2004, comunicado 9.853:

> Consecuentemente, y sin perjuicio de sus respectivas posiciones, los Gobiernos de España, Reino Unido y de Gibraltar, confirman ahora el establecimiento de un nuevo foro de dialogo a tres bandas sobre Gibraltar, separado del proceso de Bruselas. Las modalidades de este foro serán las siguientes:
>
> a) El dialogo será sobre la base de una agenda abierta, y por tanto, cualquiera de los participantes podrá plantear cualquier asunto relacionado con o que afecte a Gibraltar. Sin perjuicio de su presente estatus constitucional, incluyendo el hecho de que Gibraltar no es un Estado soberano independiente, cada una de las partes tendrá su voz propia y separada y cada una de ellas participará sobre la misma base.

Hago pausa aquí, reconociendo el hecho que en este proceso hay tres partes, pero dos de ellas son dos países soberanos e independientes, y Gibraltar, que no lo es. Pero no por no ser un país soberano independiente no tenemos derecho a hablar con nuestra propia voz. No es que tengamos alguna enfer-

medad contagiosa, de estas políticas que nos descalifiquen como interlocutor válido incluso en nuestra propia causa. Otra cosa distinta es que esa representación, esa voz, se ponga en su sitio, o sea, que se le dé el estatus que le corresponde, que es precisamente, lo que se da textualmente en esta frase.

Y sigue además:

> Cualquier decisión o acuerdo alcanzado en el foro, deberá ser acordado por cada uno de los tres participantes. Si las tres partes desean adoptar una decisión en el foro respecto a un asunto sobre el que el acuerdo formal debiese ser, de forma apropiada, entre España y el Reino Unido, se entiende que el Reino Unido (y este es el compromiso que tiene el Reino Unido con nosotros) no prestará su correspondiente acuerdo sin el consentimiento del gobierno de Gibraltar.

Este texto salva en forma y en espíritu la postura de España, que era que Gibraltar no podría ser parte nunca de un acuerdo porque Gibraltar no tiene capacidad para acordar tratados internacionales y tendría que ser siempre entre el Reino Unido y España, cosa que yo aquí, sentado al lado de vuestro Ministro de Asuntos Exteriores, acepté, tanto mi estatus constitucional, mi estatus internacional, como mi capacidad y falta de capacidad para llegar a acuerdos y tratados internacionales, sabiendo que eso le correspondía al Reino Unido.

Por lo tanto, se pueden hacer todas las criticas como es lógico a un dialogo tripartito, pero no se le puede hacer la critica a este modelo de dialogo tripartito basado en que, se le reconoció a Gibraltar o a su gobierno un estatus que no le correspondía, porque fuimos nosotros mismos los gibraltareños, respondiendo a la valentía de Miguel Ángel Moratinos los que lo hicimos posible. Y lo hicimos firmando este comunicado que dejaba claro que la postura española en esa materia no se veía perjudicada, sino que se veía reconocida por Gibraltar y su Gobierno.

Bien, por lo tanto, si es verdad de que estamos en un problema político y es verdad que el Reino Unido lo deja claro, –y cada vez más–, que sin el consentimiento de Gibraltar no hay nada que hacer. Por lo tanto, es verdad que para alcanzar los objetivos españoles hay que ganarse el consentimiento de Gibraltar. Y es verdad que hoy falta un marco de un entendimiento, de relaciones, de normalidad, necesario para que futuras generaciones de Gibraltar tuvieran un aperturismo que hoy por hoy no tienen, o que futuras generaciones de españoles tuvieran un aperturismo que hoy no existe, y si eso se puede propiciar, se puede evitar, y además solucionar problemas de los ciudadanos,

sin tener el Estado español que aceptar nada que no es una realidad, o nada que no es de su agrado o nada que le perjudique en lo fundamental de su postura.

Yo me pregunto: ¿por qué no? ¿Y cuál es la alternativa? O es que la falta de dialogo y el vacío político, que es lo más peligroso que existe en la democracia, a falta de un proceso de dialogo. El dialogo es la herramienta fundamental de la política democrática, lo demás será todo lo que ustedes quieran, pero no es la política democrática del siglo XXI en Europa, y por tanto, todo lo que sea falta de arquitectura de dialogo, crea un vacío político, ya sea respecto al tema de Gibraltar, sea el tema de la inmigración, sea cualquier tema, no importa cuál sea el tema político, lo que hace crear un espacio para el empeoramiento del problema y nunca para facilitar su control, su contenido o mucho menos su resolución. Como el proceso tripartito, el dialogo tripartito, se ha demostrado que funciona, que se puede hacer a salvo para todas las partes. De nada sirve una estructura que no funciona para una de las tres partes, porque esto no se trata de ganar un partido de futbol 1-0, sino que el partido dure 90 minutos y que salga todo el mundo con ganas de jugar otro segundo partido y con ganas de un tercero y de un cuarto, porque si no, no tendría sentido político la estructura del diálogo tripartito. Esto es, no se trata de arrancar ventajas, de arrancar victorias rápidas para después hacer el proceso inviable políticamente en su opinión pública a cualquiera de las tres partes.

Entonces esta es la alternativa positivamente, la alternativa es un vacío o lo que pretende hoy España después de haberlo probado 27 años sin éxito, que es, insistir en el bilateralismo de España y el Reino Unido. Gibraltar nunca podrá aceptar el bilateralismo, el Reino Unido nunca va a volver a aceptar el bilateralismo, lo hizo en el 87, y se ha comprometido solemnemente con nosotros a no volver al bilateralismo, porque el bilateralismo no es una fórmula que salva las posturas de las tres partes, es decir, no salva la nuestra ¿por qué? Porque yo para consentir, para participar en un proceso de diálogo bilateral, tengo que aceptar que el futuro de mi pueblo se puede decidir sin mi participación y aceptar incluso en contra de mi voluntad. Por mucha falta de simpatía política que pueda haber en la opinión pública con relación a Gibraltar yo no creo que haya nadie que nos reproche el simple sentimiento de querer defendernos en contra de que quieran imponernos en el siglo XXI un futuro político contrario al que deseamos.

Entonces, siempre ha habido en el campo de Gibraltar, incluso en los momentos más difíciles, y han habido momentos difíciles en relaciones. Yo me acuerdo de algunos incidentes con el entonces alcalde de Algeciras, Patricio González. Han habido acontecimientos que dificultan mucho las relaciones vecinales a nivel local. El tema de las pensiones hizo mucho daño durante mucho tiempo, la gente no entendía porque los políticos no nos poníamos de acuerdo en solucionar este problema de tantísimos pensionistas españoles, pero siempre, no obstante, ante los momentos más difíciles a nivel de Estado, a nivel de acontecimiento, a nivel local, en el Campo de Gibraltar y en Gibraltar, los políticos siempre hemos tenido la voluntad de que haya las mejores relaciones vecinales posibles entre los unos y los otros.

Yo tengo una cosa muy clara después de 16 años ostentando el cargo de Ministro Principal y que aprendí fundamentalmente en los primeros 5 ó 6 años, se trata de poner un poco de carne política en el asador. Efectivamente no fue fácil tampoco para Gibraltar explicar lo del foro tripartito. Miguel Ángel Moratinos tuvo su valentía, y por ello también tuvo sus momentos difíciles. No solamente tuvo valentía para establecer el foro –aunque salvando los intereses de España–, sino que después fue el primer ministro de exteriores español en visitar Gibraltar. Y sus enemigos políticos le han atacado por ello y hacerse una foto en Gibraltar. Por eso tanto daño político injustamente le hizo esa foto. Podríamos habernos hecho la reunión en un túnel y no con el peñón. Nunca me imaginé que una foto podía hacer tanto daño, sin embargo, también hay un único ministro de asuntos exteriores británico que haya ido a Gibraltar. Moratinos, con el ministro principal de Gibraltar sentado a un lado y con el ministro de asuntos exteriores británico al otro ha declarado en Gibraltar que España nunca renunciaría a su reclamación de la soberanía de Gibraltar y que el propósito del foro tripartito para España era convencer a los gibraltareños del argumento español. Eso es un acontecimiento político que en España, un poco más, y nos cuesta la cabeza política y que debería de haberse traducido en algo positivo para él y tristemente nunca se produjo.

Después entra la política partidista y lamento decir, que en todos los sitios, la política partidista enturbia mucho las soluciones de los problemas. Una cosa son los problemas intratables y otra cosa son los problemas cotidianos, pero hay ciertos asuntos en donde es tan difícil hacer progresos y debe ser tan paulatino y con tanto cuidado, y poniendo palabras y poniendo las

piezas en su sitio con cuidado y con exquisitez. Pero claro, si en el debate político doméstico se ponen a repartir palos, y además, en vez de atender a los hechos y haciendo acusaciones que más convengan en el momento, pues de esa manera, siempre, la clase política nos cargaremos todo los inventos que valgan la pena para atender a los problemas intratables.

Por lo tanto, nos quedan dos soluciones: o seguimos como vamos, y seguimos con esta vuelta a la política del pasado, que solo es capaz de condenarnos a otros 300 años del contencioso, con completa ausencia –porque se ha visto en estos 5 años– de acuerdos que sean útiles y que sean aplicables para solucionar los problemas de nuestros ciudadanos, en un lado y en otro, sin crecimiento, ni desarrollo de esa normalidad de contacto político que sirve para la estabilidad, para la confianza mutua, y facilitar la solución de esos problemas cuando surjan, o no. Pero hay una realidad que yo tengo clarísima y que el tiempo me dará la razón y a los otros políticos de España que tuvieron la valentía de reconocerlo en su momento.

No hay alternativa que no sea democráticamente valida y que sea políticamente eficaz. No es eficaz la política de no reconocimiento, de no querer hablar con Gibraltar, de pensar en oportunidades para desmejorar las posibilidades de Gibraltar. Cuando era Ministro Principal la economía de Gibraltar ha ido bien, pero para mí siempre iba mucho mejor cuando prosperaba la economía del Campo de Gibraltar. La economía de Gibraltar no puede prosperar a la espalda o en paralelo a una economía que no prospera. A todos nos conviene que haya prosperidad económica en ambos sitios para que mutuamente nos apoyemos económicamente, y que mutuamente desarrollemos modelos sociales que todos queremos para nuestros hijos y para nuestros nietos.

Yo tengo el claro convencimiento de que si las partes quieren, con la misma valentía que invertimos desde el 2004 hasta el 2011, y se ponen de acuerdo en una fórmula que atiendan a las necesidades de todas las partes –los gobiernos centrales de España, Reino Unido y el gobierno de Gibraltar– creo que eso garantiza el dialogo de buena vecindad local. Con la experiencia aprendimos, que por mucha voluntad que haya entre políticos locales o regionales, hacer política de buena vecindad, requiere un marco de diálogo político a nivel Gibraltar, Madrid y Londres. La buena vecindad tiene que estar respaldada

por todas las partes, tanto por Gibraltar, como por los interlocutores de la comarca, con el apoyo de su gobierno central.

Las relaciones locales tienen que ser subsidiarias a una arquitectura de diálogo, creada desde el nivel más alto, tanto regional como nacional. Es decir, que todas las partes se comprometen a dialogar, respetando las posturas del contrario –aunque sean discrepantes– hasta el punto de hacer solo viable las estructuras. Yo creo que esa es la apuesta que deberían de hacer las tres partes.

Muchas gracias por su atención.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.13

EL GRUPO TRANSFRONTERIZO. HISTORIA, MOTIVACIÓN, OBJETIVOS

Juan Carmona de Cózar[1]
Abogado. Ex alcalde de La Línea.
Vocal del *Grupo Transfronterizo – Cross Frontier Group.*

Hagamos un poco de historia.

En los primeros meses de 2013, el recién estrenado Gobierno de Fabian Picardo adopta una serie de decisiones –aparentemente de motivación medioambiental– relativas al control de la actividad pesquera en las aguas que Gibraltar considera que están bajo su jurisdicción y España, con más o menos convicción según el momento, discute.

Una de estas medidas consiste en colocar bloques de cemento en una zona concreta; aguas entre la pista del aeropuerto y el dique de abrigo del Puerto de La Línea de la Concepción, ante el escaso éxito de la Policía de Gibraltar para evitar ahí la pesca. Se trata de un área muy pequeña, pero resguardada con mal tiempo, y caladero ocasional desde siempre de algunos barcos de pesca de La Línea, sobre todo cuando no pueden pescar en aguas más abiertas.

Este hecho, a mi juicio de índole menor, pero que podía haberse evitado con un pequeño esfuerzo de negociación por parte del Gobierno de Gibraltar con los pocos pescadores afectados –como ya se había hecho en anteriores ocasiones– provoca una serie de reacciones en cadena, que comienza con la utilización política, muy exagerada en cuanto a dimensión y alcance, que hace el Sr. Landaluce, Alcalde de Algeciras, de cuya ciudad, por cierto, no se conocen barcos que fueran a faenar a ese lugar; y rápidamente es aprovechado por el entonces Ministro de Asuntos Exteriores, Sr. García-Margallo, para desatar la mayor y más demagógica campaña de acoso y derribo a Gibraltar que se haya conocido desde tiempos de Franco.

[1] Conferencia pronunciada el 26 de Julio de 2017 en el Palacio de los Gobernadores de San Roque, en el marco de los XXXVI Cursos de la Universidad de Cádiz en San Roque, en el Curso *Gibraltar, el «Brexit» y las relaciones transfronterizas – Nuevos planteamientos y perspectivas de cambio.*.

Y esa campaña viene acompañada de órdenes de obstaculizar al máximo el paso de personas, vehículos y mercancías por el paso fronterizo, provocando en el verano de ese año, coincidiendo con la mayor afluencia de visitantes y los calores propios de la estación, colas tremendas de gente bajo el sol, durante horas, o atrapadas en sus vehículos.

Esta situación provoca unos efectos notables muy negativos: los gibraltareños, incluso los varios miles que tienen viviendas en España, dejan de venir, y en consecuencia, de consumir en La Línea y el resto del Campo de Gibraltar. Los trabajadores españoles o de otras nacionalidades que cada día van a trabajar a Gibraltar tienen que sufrir el castigo que se pretende dar a los gibraltareños, las empresas que cada día suministran a Gibraltar todo tipo de productos ven como sus ventas caen drásticamente, los turistas no entran, el empleo decae en Gibraltar y en La Línea… En definitiva unas consecuencias auténticamente terribles para todos, y especialmente, como ocurre siempre, para La Línea, en el ámbito económico, social, etc.

Pero además esta actuación se niega por sus promotores más visibles, Srs. García-Margallo y Landaluce, o todo lo más, se justifica con el manido argumento de evitar el contrabando de tabaco, cuando de todos es sabido que solo «el matuteo» pasa por esa frontera, porque el masivo pasa por puertos importantes de tráfico de contenedores como Algeciras y Valencia.

Ante esta situación, que muchos consideramos de injusto castigo (y un paréntesis, con castigo, ¿se avanza en esa obsesiva recuperación de Gibraltar o es justamente lo contrario?), y que vulnera los principios de la Unión Europea de libertad de circulación, se produce, de forma espontanea y casi casual una reunión a la que asisten todos los sindicatos de Gibraltar y los españoles UGT y CCOO, las asociaciones empresariales de Gibraltar y la Cámara de Comercio, y la Asociación de la Pequeña y Mediana Empresa de La Línea. O sea, todos los interlocutores sociales afectados por ese castigo inhumano y provocador. Y deciden organizarse como Grupo y denominarse *Grupo Transfronterizo* en castellano y *Cross Frontier Group* en inglés.

Y surgió de la propia sociedad civil, sin impulso ni motivación política, y por primera vez en la larga historia de relaciones entre Gibraltar y La Línea, se aúnan esfuerzos para defender intereses comunes y en pro de la cooperación, el entendimiento, o el desarrollo.

Y se nos oye. Influimos. Más de lo que podíamos imaginar. Hemos mantenido reuniones, juntos, con todas las instituciones: Ayuntamientos del Campo, Diputación Provincial, Gobierno de Gibraltar, miembros del Gobierno británico y del Parlamento, Embajada en Madrid, la Junta de Andalucía, la Unión Europea –tanto el Parlamento Europeo como la Comisión, en Bruselas– y aquí en el Campo de Gibraltar; y creemos que algo hemos tenido que ver con la intervención directa de Bruselas en los problemas en la frontera, las visitas de los inspectores de la UE y sus informes y recomendaciones, las mejoras técnicas, y el mejor funcionamiento de la aduana en lo relativo a los trámites de exportación e importación; y de hecho, en general, la operación de castigo fue terminando, aunque esporádicamente a alguien –Policía Nacional, Guardia Civil, Aduana–, con o sin órdenes políticas, (que siempre se niegan), provocan extraños o exhaustivos controles y consiguientes colas. Hasta la Mancomunidad gobernada por el partido en el Gobierno, habla ahora de cooperación, de entendimiento.

Con el tiempo nos hemos institucionalizado, y dotado de un Reglamento de funcionamiento interno. El sistema de Presidencia y Portavocía del Grupo, rotativa, y alternándose españoles y gibraltareños, representantes empresariales y sindicales, funciona.

Las reuniones ordinarias mensuales, o extraordinarias si la situación lo requiere, siempre han conseguido aunar criterios y puntos de vista acerca de los problemas comunes. Todos los acuerdos y acciones se han adoptado siempre por unanimidad, Y además tenemos muy buen ambiente, hay *feeling*. Se han creado lazos estrechos entre nosotros a nivel institucional y personal, demostración palpable de que es mucho más lo que nos une que lo que nos separa, como ocurre en la propia sociedad de ambos lados, dando ejemplo de real entendimiento. Y hemos sabido transmitir ese entendimiento a otras instituciones, a los medios, y a la propia sociedad, contribuyendo a cambiar el caduco y demagógico discurso oficial.

Podemos decir que estamos moderadamente satisfechos, y muy animados a seguir en esta tarea. Somos conscientes de que nos queda mucho por hacer, y tenemos que estar ahí, atentos y vigilantes.

Tenemos el reto de ser una voz de referencia en la etapa que ahora se abre con el «Brexit», cuyas consecuencias aún no se pueden ni siquiera relacionar; pero que en cualquier caso pueden ser terribles para Gibraltar, a tenor de su

obstinada determinación de no querer ni siquiera analizar posibles alternativas de entendimiento con España en base a un nuevo «discurso» con soluciones imaginativas, porque desgraciadamente no confían ni poco ni mucho en las propuestas que pueda hacer nuestro país. E igual o más terribles serían las consecuencias económicas y sociales para La Línea.

Para terminar, y aunque a otros les toca hablar de ello, no puedo dejar de mencionar nuestra iniciativa de crear una AECT –Asociación Europea de Cooperación Territorial– que ha sido muy favorablemente acogida por instituciones y responsables políticos de uno y otro lado de la verja. Y que sería el instrumento perfecto para blindar el entendimiento y la cooperación, por encima de personalidades variables y desencuentros, y provocaciones; si es que el status de Gibraltar post «Brexit» lo permite.

Es nuestra responsabilidad, porque si no lo hacemos nosotros desde la sociedad civil, sabemos que nadie lo hará.

Muchas gracias.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.14

GIBRALTAR-CAMPO DE GIBRALTAR, EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DE FUTURO PARA LA CONVIVENCIA TRANSFRONTERIZA

Peter Montegriffo,[1]
Abogado, Hassans
Ex-Ministro del Gobierno de Gibraltar.

Me corresponde hablar sobre convivencia, la convivencia entre Gibraltar y la zona del Campo de Gibraltar. Claro esta convivencia debe ser mucho más que una mera coexistencia de hecho, ya es más que una mera coexistencia, aunque hay mucho por hacer en esta vecindad tan viva en nuestros vínculos culturales, en nuestros vínculos deportivos y sociales. Pero sin duda en el marco donde estas relaciones son más notables es en el marco comercial, entre Gibraltar y el Campo. Eso ya lo afirmaba el Profesor Fletcher en 2015, basado en un Informe que había elaborado en el año 2006, donde se identificaban los impactos de las relaciones económicas; y en particular el impacto positivo que Gibraltar tenía sobre la economía del Campo. Como bien sabéis, son miles de trabajadores que entran y salen por esa frontera diariamente. No solamente españoles o británicos, sino de muchas otras nacionalidades, es un colectivo muy amplio y hay cientos de empresas que efectúan una tarea diaria a través de esa frontera. Eso es muy bueno y muy positivo; así es como debería ser una mutua interdependencia económica y una plataforma para crear intereses comunes.

La gran mayoría de los ciudadanos hemos querido prosperar, crear riqueza y crear unas infraestructuras de bienestar. En ese empeño no deberíamos ser rivales, deberíamos de ser socios, y lo hemos sido, pero hay más por hacer de lo que hemos ya realizado. Pero venimos hablando de este tema desde hace muchos años. Sobre cómo mejorar y dinamizar esa convivencia, y el progreso lamentablemente ha sido muy lento en la evolución de ese proceso.

[1] Transcripción de la Conferencia por el Sr. D. Peter Montegriffo el 28 de Julio de 2016 en la University of Gibraltar, en el marco de los XXXVI Cursos de la Universidad de Cádiz en San Roque, en el Curso *Gibraltar, el «Brexit» y las relaciones transfronterizas – Nuevos planteamientos y perspectivas de cambio.*

Las lecciones de la Historia no son tan complejas. Hemos discutido y planteado muchos proyectos para maximizar el potencial enorme de esta zona excepcional, pero lo que ha faltado ha sido suficiente voluntad en el ámbito político para llevar a cabo estas ambiciones. Cuando sí ha existido alguna normalidad en ese espacio de convivencia, en particular durante la época del proceso tripartito, se nos abrieron nuevas perspectivas y caminos. Pero ha faltado estabilidad, continuidad, política de Estado de Madrid que permitiera la consolidación de este proceso. Ha sido una historia de oportunidades perdidas, un caso de caminar varios pasos hacia delante y después varios pasos hacia atrás. No hay mejor, y lamentablemente triste, ejemplo de esto que la apertura y cierre del Instituto Cervantes en Gibraltar. ¿Qué sentido puede haber tenido cerrar tal escaparate? ¿Fue una penalización o castigo al pueblo de Gibraltar?

Un aspecto fundamental para entender la evolución de esta convivencia es la motivación de los actores principales respecto a Gibraltar. Creo que para la mayoría de los actores en el Campo, la cooperación económica, laboral, cultural, es positiva en sí misma, o sea, para mejorar el bienestar conjunto. Nuestra tarea debe ser crear actividad económica, atraer inversiones, impulsar el empleo. Hemos entendido siempre que esta interdependencia económica ayudará en crear más confianza y entendimiento. El *Grupo Transfronterizo* es un ejemplo actual y excelente de esa cooperación y de un foro representativo. También *Mar del Sur* es otro foro, otra asociación dedicada a la convivencia. Precisamente el año que viene cumple su decimoquinto aniversario.

Pero la postura en Madrid ha sido distinta. El Gobierno central nunca ha aceptado la cooperación como proceso positivo o deseable por el mero hecho de ser vecinos. Incluso en los mejores momentos de las relaciones, la cooperación se ha concebido como un mecanismo para hacer más apetecible la imagen de España, y de esta manera insistir con la reivindicación de la soberanía. Y tenemos que reconocer que por lo menos esa política es vital en cualquier proceso reivindicativo porque la seducción implica el querer un consentimiento del otro. Así que cuando a Gibraltar se le ha extendido la mano de la cooperación creo que nosotros la hemos aceptado, aunque no compartamos por completo los objetivos de aquellos que nos tienden la mano. En otros momentos, desafortunadamente en los últimos años y en el momento actual, la escasa cooperación ha existido sólo entre las autoridades

locales. Pero se frena o a veces se obstaculiza incluso esa cooperación. Así respecto a la actividad de nuestro centro financiero considerado ilegal o ilegitimo por España. Por ejemplo, existe una cooperación bastante desarrollada en el tema de intercambio de información en temas fiscales, aunque Madrid a veces se queja de que Gibraltar es opaca y no es transparente. Hay muchos ejemplos de transferencia en circunstancias apropiadas de datos fiscales a España. Pero a veces sospechamos que estas solicitudes están motivadas más bien por el deseo de vigilar y de controlar y de hacer difícil o poner obstáculos, y no por actos derivados de una cooperación y vecindad objetiva y normal. No es de extrañar que estas divergentes cooperaciones hayan creado algo de desconfianza; pero en honor a la verdad esas reservas raramente han impedido las iniciativas previamente acordadas. Como he puntualizado, el problema principal ha sido el vaivén de seducción de noche, y malos tratos por la mañana.

Y así llegamos al 23 de junio de 2016. Ese día el Reino Unido toma la decisión monumental (aunque sólo por una estrecha mayoría) de abandonar la Unión Europea. A mi juicio el Brexit es el evento más significativo de la política británica de los últimos decenios. Es un momento de inflexión para el Reino Unido, pero también para el resto de Europa. Para Gibraltar y para el Campo también se nos abre una etapa completamente nueva. ¿Seremos capaces de reaccionar como demócratas en el Siglo XXI? ¿Serán más importantes las necesidades de nuestros pueblos? ¿o la imposición de soluciones para el llamado contencioso, si no el chantaje estatal? Así que hay que ver qué perspectivas se nos abren con respecto al futuro.

Brexit quiere decir Brexit, esas fueron casi las primeras palabras de la nueva primera ministra británica Theresa May. Y aunque se desconoce la forma que tomará el Brexit, no hay ninguna duda que Reino Unido va a negociar su abandono de la Unión Europea. Y se ha dejado bien claro, que Gibraltar formará parte de este proceso con el Reino Unido, así que, descartamos con absoluta unanimidad la sugerencia del señor García-Margallo, de que Gibraltar se trate como un tema bilateral entre Reino Unido y España. A mi manera de ver, el señor García-Margallo no lo propone para mejorar los intereses de los pueblos de la comarca, sino solamente porque piensa que en este momento puede presionar a Gibraltar para conseguir una cosoberanía que ya se rechazó con contundencia en el 2002.

No es solamente mi impresión. Incluso el Portavoz del Gobierno de la Junta de Andalucía, Miguel Ángel Vázquez, lo ha puesto de manifiesto, dejando bien claro que discrepa con el Ministro de Asuntos Exteriores: que este no es el momento de adoptar posturas políticas que no tienen posibilidades de tener éxito, sino que deberíamos enfocar todos conjuntamente el impacto que puede tener el Brexit sobre las personas, trabajadores, comercios y la vida diaria de los individuos de esta zona.

En mi opinión no hay la más mínima posibilidad de imponerle al pueblo de Gibraltar un acuerdo no consentido. Baso este análisis en dos ideas:

1. La Constitución de Gibraltar, con las garantías pertinentes
2. Nuestra determinación absoluta como pueblo, de decidir nuestro futuro en libertad y en democracia.

Las garantías otorgadas por el Reino Unido en la Constitución de Gibraltar son muy sencillas. Se trata de realmente dos garantías que se le extiende al pueblo de Gibraltar. El primero es que no habrá ningún cambio en la soberanía de Gibraltar que no sea con el consentimiento libremente expresado del pueblo. Esta garantía lleva en vigor ya muchos años. La segunda garantía es más reciente, y surge tras el fracasado intento de cosoberanía de hace unos años. Esta segunda garantía reafirma que Londres no tomará parte en cualquier proceso de negociación relativo a la soberanía con el cual Gibraltar no esté contento. Este segundo elemento hace imposible que Reino Unido contemple una propuesta del Sr. García-Margallo. Londres no podrá abordar un proceso de negociación sobre la soberanía con el cual Gibraltar no esté de acuerdo.

El Sr. García-Margallo sí tiene razón en una observación. El Brexit conlleva la necesidad de replantearnos de nuevo cómo gestionamos nuestras relaciones. Brexit es un gran reto para Reino Unido, para España, para Europa y para Gibraltar. Es un reto, pero también una oportunidad, porque ahora tenemos que establecer un nuevo marco. Esto será fuera de la Unión Europea, pero dentro de los acuerdos negociados entre Reino Unido y Europa.

Creo que tanto en Gibraltar, en La Línea y la comarca y en la junta de Andalucía , existe ya en un consenso para hacer frente y superar esta situación. Aunque hablo solamente a título personal, creo que reflejo el sentir de este conjunto cuando le pido al señor García-Margallo y en definitiva a la política

española, con modestia y con respeto, que reflexione de una manera muy detenida sobre los siguientes pasos a seguir.

Estamos en un periodo que va mucho más allá de la gestión de un momento temporal en la política. Europa atraviesa una convulsión de enorme dificultad. La prosperidad y seguridad de todos, mucho más allá de nuestra zona, están en juego, están en peligro. Un marco de convivencia y cooperación es la respuesta adecuada en un mundo post-Brexit y post-guerra fría, y corresponde a los políticos reactivar o buscar las modalidades nuevas. Pero como ya se estableció con el foro tripartito, tal proceso no implica la renuncia o concesión por ninguna parte de la posición respecto la soberanía o la autodeterminación, ya que tal proceso solamente se puede construir basado en el diálogo democrático entre todas las partes involucradas.

Este nuevo marco podría reunir como condiciones mínimas las siguientes:

- Primero, un foro en el cual se asegura la plena participación de todas las partes de forma democrática, aunque reconociendo el estatus distinto de cada una.
- Segundo, la participación en ese marco de los agentes sociales que incluye a los sindicatos y a los representantes empresariales, entre otros.
- Tercero, establecer programas de trabajo para estimular y atraer la inversión y actividad económica para crear un bienestar común.
- Cuarto, un compromiso: que los acuerdos a los que se llegue en materias específicas, se adopten de manera unánime, con el fin de poder garantizar la implementación de medidas acordadas. Tenemos muchos ejemplos de acuerdos que no se implementaron porque no gozaron de suficientes apoyos políticos para llevarlos a cabo.
- Y quinto, visto lo que ya he dicho, un reconocimiento de que este diálogo sea sin perjuicio a los planteamientos de cada parte respecto a la soberanía, descolonización y claro, la autodeterminación.

Nos ha tocado vivir en un momento de enorme responsabilidad, pero también existen nuevas oportunidades. El Brexit lo va a poner todo a prueba. Es nuestra obligación estar a la altura de estas circunstancias. ¿Vamos a ser capaces, sin un marco comunitario europeo, sin las obligaciones que nos imponía Bruselas, de llevarnos bien como vecinos de una manera civilizada y defendiendo intereses comunes? ¿o vamos por lo contrario a retroceder y

mirar hacia atrás y hacer imposible cualquier avance en nuestras relaciones económicas y sociales?

Quiero finalizar aludiendo al tema de la confianza y el planteamiento que han hecho el Profesor Remiro y Juan Carmona. He dicho que creo que es inconcebible que a Gibraltar se le imponga una solución sin que cuente con su consentimiento. Pero, bien aparte de eso es también un momento totalmente inadecuado para una sugerencia como la cosoberanía. Tal iniciativa ahora sólo se podría interpretar como un acto de presión estatal de un Gobierno en funciones. No es apropiado para gestionar entre vecinos el momento tan grave que vivimos.

Eso es lo que quería decir de entrada, y abro los temas a debate por si tenéis algunas preguntas.

Muchas gracias.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.15

INMIGRACIÓN EN GIBRALTAR PROCEDENTE DE LAS OTRAS COLONIAS BRITÁNICAS DEL MEDITERRÁNEO: MENORCA EN EL SIGLO XVIII, Y MALTA EN EL SIGLO XIX

Tito Benady[1]

Resumen: Por razones obvias, y especialmente militares, Gibraltar siempre tuvo conexiones estrechas con las otras colonias británicas del Mediterráneo occidental, y esto trajo un cierto número de inmigrantes a la ciudad. En el caso de Menorca esta inmigración comenzó a principios del siglo XVII pero aumentó en los años posteriores a 1783 en que la isla fue devuelta a España, por razones económicas en la isla. En el caso de Malta esto ocurrió en los últimos tres decenios del siglo XIX, y fue facilitada por la conexión semanal de los vapores que iban y volvían de India. La mayoría de inmigrantes llegaron para trabajar en el puerto. La mayoría eran cargadores de carbón.

Palabras claves: Inmigración, Gibraltar, Malta, Menorca

Summary: For a number of reasons, mostly military Gibraltar had strong connections with other British colonies in the western Mediterranean and a number of immigrants from these colonies settled in the city. As far as Minorca was concerned the bulk of the emigrants arrive after the island had been returned to Spain, because of the deteriorating economic situation in the island. Immigration from Malta took place in the last third of the nineteenth century. It was facilitated by the weekly steamer service of steamships going and returning from India, and most of the immigrants were coal heavers in the port.

Key words: Immigration, Gibraltar, Malta Menorca.

MENORCA

Durante la Guerra de Sucesión, la isla de Menorca fue ocupada por la Royal Navy al servicio del Archiduque de Austria. Los ingleses siempre habían anhelado el magnífico puerto natural de Mahón, y una de las condiciones que Inglaterra impuso al acceder a la paz, que para Francia era completamente necesaria, fue la cesión de la isla. Lo cual se hizo bajo el artículo once del Tratado de Utrecht. Se ha criticado a Felipe V por haber aceptado las condiciones impuestas en Utrecht, pero una vez que Francia se retiraba de la guerra no tuvo más remedio, para evitar mayores males; pues sin la ayuda de militar de Francia, España hubiera sido derrotada. Menorca quedó en manos británicas hasta que fue recuperada por el duque de Crillon al servicio de España,

[1] Historiador. *Fellow Royal Historical Society*. Instituto de Estudios Campogibraltareños.

aunque hubo un interludio durante la Guerra de los Siete Años durante cual fue conquistada en 1756 por franceses al mando del Duc de Richelieu; pero los franceses devolvieron la isla a Inglaterra en 1763 bajo el Tratado de Paris en cambio a Belle Isle en la costa francesa del Golfo de Vizcaya.

Durante gran parte del siglo XVIII, tanto Menorca como Gibraltar eran colonias británicas y evidentemente existieron muchos contactos entre las dos. Menorca era una isla muy pobre con poco comercio pero cuando los ingleses tomaron posesión hubo un gran crecimiento en el comercio como apunta el historiador menorquín F Hernández Sanz.

> A la afluencia de tantos extranjeros que desde el principio de la ocupación inglesa vinieron a establecerse en Mahón, con el afán de lucro, hubieron de agregarse dos factores importantes para el impulso de nuestro comercio y de nuestras industrias; el elemento hebraico y el elemento griego[2].

Claramente esto ocurrió varios años después de firmarse el tratado, y por eso, el artículo XI no menciona la exclusión de elementos extranjeros marginados por la Inquisición como el artículo X hace en relación a Gibraltar.

En los años posteriores a Utrecht, Menorca fue la base principal de la marina británica en el Mediterráneo y esto le dio empleo a muchos. Se edificó un hospital para los marinos y se estableció un arsenal con almacenes y talleres para el uso de la marina. Esto tuvo una influencia considerable sobre el desarrollo de la economía. El edificio del hospital todavía existe como también algunas de las instalaciones[3].

Durante los años en que Menorca estaba en manos británicas los contactos con Gibraltar eran más bien militares con desplazamientos de personal de una plaza a otra. El censo de 1777 da los nombres de 62 personas nacidas en Menorca. Las primeras familias que llegaron, Costa y Abrines indudablemente eran marinos, pues Gibraltar los necesitaba para tripular las pequeñas embarcaciones que traían provisiones de Marruecos y Portugal. El censo da los nombres de ocho personas que eran marinos o calafateadores, y también dos mineros que trabajaban en las canteras, y nueve carpinteros y albañiles que trabajarían principalmente en las construcciones militares. También el párroco, Padre Francisco Messa era menorquín, pues desde 1732, los gobernadores de Gibraltar insistían que los párrocos fuesen menorquines por pre-

[2] Hernández Sanz, F. «La colonia griega en Mahón», *Revista de Menorca,* 1925, p. 330.

[3] Coad, J. G. «The Royal Dockyards 1690-1850», 1989, pp. 329-340.

ferencia, por ser súbditos británicos[4]. El P. Francisco Messa, fraile agustino de convento de Nra. Señora del Socorro de Ciutadella llegó a Gibraltar en Marzo de 1773 para cuidar a su hermano P. Rafael que era el párroco y le sucedió cuando murió poco después, y se quedó en Gibraltar hasta su muerte en1792 a los 64 años de edad.

Pero la mayoría de menorquines que emigraron a Gibraltar llegaron después de que la isla fue recuperada por España. La salida de los ingleses trajo unos años de depresión económica debido a la expulsión de los comerciantes extranjeros[5] y la consecuente caída en el comercio internacional de la isla, especialmente con los países musulmanes del norte de África. Muchos menorquines vinieron a Gibraltar buscando empleo con sus antiguos patrones –la marina y el ejército británico–. En Menorca se hizo algún esfuerzo para fomentar la construcción naval, pero esto no fue suficiente para restablecer la economía inmediatamente[6].

El censo de 1791 nos da el nombre de 129 menorquines en Gibraltar, pero el número siguió creciendo pues en 1816 la cifra era 410. En el año1834 había 163 menorquines en empleo activo en Gibraltar que era un aumento en la cifra de 105 constatada en 1816[7].

En 1791, dieciocho menorquines eran marinos o trabajaban en el arsenal. Notables entre ellos eran John Subiela, escribiente de la tonelería naval y Joseph Tudory que cuando se jubiló en 1802 había sido el carpintero de ribera principal del arsenal naval.[8] Doce más trabajaban en construcción, y uno era armero y siete sastres y zapateros, y todos probablemente atendían a los requerimientos de los militares.

El Padre Messa continuaba de párroco, pero evidentemente traumatizado por sus experiencias durante el Gran Asedio rehusaba tener nada que ver con España y no contestaba a las cartas que le enviaba el obispo de Cádiz. En ese momento la iglesia católica en Gibraltar rompió con la diócesis de Cádiz

---

[4] Benady, T. «Los menorquines en Gibraltar en el siglo XVIII», *Revista de Menorca*, 1992 , 2º semestre, pp. 205-218.

[5] Principalmente, ingleses, judíos y griegos.

[6] Casanovas M. Á. «Historia económica de Menorca», Mallorca, 2006.

[7] Gibraltar National Archives (GNA), 1816, Census; Howes, H. W. «The Gibraltarian», 1951, pp. 129 y 135.

[8] Benady, T. «The Naval Base at the time of Trafalgar», *Gibraltar and the Sea*, Gibraltar, 2017.

y en años posteriores dependió directamente del Vaticano[9]. Entre los nombres menorquines que se encuentran hoy en Gibraltar se encuentran Abrines, Aloy, Bacarisas, Coll, Costa, Dalmedo, Netto, Orfila, Pons, Pratts, Serra, Triay y Victory. Esta última familia es descendiente de dos hermanos castellanos llamados «de la Victoria» que fueron destinados al fuerte de San Felipe en Mahón en el siglo XVI. Uno de los gibraltareños más insigne de nuestros días fue el pintor Gustavo Bacarisas (1873-1971) descendiente de una familia menorquina. Fue catedrático honorario de la Academia de Santa Isabel, Medalla de Oro de la misma entidad y miembro de la Academia de Bellas Artes de San Fernando.

MALTA

La isla de Malta que formaba parte del reino aragonés de Nápoles, fue cedida a la Orden de San Juan de Jerusalén por Carlos I en 1530, y quedó en sus manos hasta que en 1798 Napoleón la ocupó cuando iba a camino de la conquista de Egipto, y expulsó a los Caballeros de San Juan, o de Malta, como ya eran mejor conocidos.

Después de que Napoleón partió para Egipto los malteses se levantaron contra los franceses y con la ayuda de la Royal Navy los expulsaron en 1800 y voluntariamente se adhirieron a la corona británica. Después de Trafalgar y con el comienzo de la Guerra de Independencia, la guerra en el mar pasó del Estrecho a la costa italiana y Malta se convirtió en la base principal de la marina británica en el Mediterráneo por siglo y medio.

Desde los primeros años los faluchos rápidos que salían cada 15 días del puerto de Falmouth con el correo para el Mediterráneo iban de Gibraltar a Malta y volvían por Gibraltar estableciendo un servicio permanente, y además los navíos del Royal Navy y los barcos de carga que llevaban provisiones y pertrechos de guerra para las unidades británicas en el Mediterráneo pasaban de un puerto al otro. Pero a pesar de eso el movimiento de personas era mínimo. Unos comerciantes gibraltareños se establecieron en Malta[10]; y aunque Malta, con su alta natalidad, era un país de emigración, pocos malteses

[9] Caruana, C. «The Rock under a Cloud», 1989, pp. 30-32.

[10] Seymour, A. A. D. «A Tale of Two Families», *Gibraltar Heritage Journal,* Nº 3, 1996.

se establecieron en Gibraltar, su destino preferido siendo Túnez; y solamente 1% de los emigrantes se destinaban a Gibraltar[11].

En el censo de 1868 se encuentran solamente 32 malteses viviendo en Gibraltar, pero en los años que siguen el número aumentó año tras año, a 227 en 1871, 478 en 1878, y 705 en 1891. En los años posteriores la inmigración fue mínima, pero ya los primeros a llegar se habían establecido, y formaron una presencia permanente en la sociedad gibraltareña.

En muchos de los casos los inmigrantes malteses se casaron con muchachas gibraltareñas o españolas. El censo de 1891 nos demuestra (que dejando aparte las criaturas pequeñas) habían 262 hombres nacidos en Malta pero solamente 70 mujeres. En pocos casos habían traídos sus familias de Malta a vivir con ellos después de establecerse en Gibraltar. De los 108 hombres casados solamente 40 tenían esposas maltesas, los demás estaban casados con gibraltareñas o españolas. Pero el número casados con maltesas posiblemente fuese algo superior porque había un número de viudos jóvenes. Indudablemente esto era debido a las familias numerosas y los peligros que las mujeres corrían dando luz en esos tiempos.

Hay dos factores que produjeron éste crecimiento del número de malteses. El primero y más importante fue la discordia entre los patronos gibraltareños de las compañías que surtían carbón a los barcos y sus trabajadores españoles. Los patrones buscaban otros trabajadores que aceptasen sus condiciones y los encontraron en los súbditos británicos de Malta. Como ya hemos visto, Malta era un país de emigración, aunque por esta fecha el destino favorito de los emigrantes malteses era el protectorado francés de Túnez[12].

Los inmigrantes que vinieron a Gibraltar eran en gran parte, jóvenes campesinos que buscaban escapar de la disciplina paterna y ser independientes. En Malta su empleo favorito hubiera sido en el puerto que les rendía un chelín al día, pero como encontraban dificultad en emplearse allí debido a la escasez de plazas, el empleo en el puerto de Gibraltar adonde ganaban dos chelines al día les parecía muy aceptable[13]. En Gibraltar ganaban el doble pero el coste de vida era mucho más elevado que en Malta y el articulo del *Times*

[11] Price, C. A., «Malta and the Maltese: A Study in Nineteenth Century Migration», *Georgian House*, 1954.

[12] Price, *Malta*

[13] *The Times,* 15 diciembre 1885, Londres, p. 8.

describe cómo vivían en condiciones pésimas, muchas personas durmiendo en el mismo cuarto –el artículo dice que hasta 20, que evidentemente es una exageración– pero se conocen casos de siete u ocho. En cuanto a su comida, el corresponsal del Times escribe: «Un maltes ha sido contratado para recoger los desperdicios de las cuarteles a seis libras al mes, y se los vende a sus compatriotas a perra».

Esto se llamaba en Gibraltar, carne de cuartel, y es el origen del dicho local, «más malo que la carne de cuartel»; el mismo producto se llamaba *gaixas* en Malta. En general estos muchachos continuaban andando descalzos, como solían hacer en el campo, y como vivían en condiciones tan atestadas, pasaban sus horas de ocio en la calle; y como muchachos jóvenes suelen hacer, a veces se comportaban en manera que no eran del agrado del pueblo y en unos casos tenían roces con la policía. Pero aunque se ha comentado que en general eran criminales, esto no es cierto[14].

Esta inmigración fue facilitada porque desde mediados de siglo el gobierno británico había dado un contrato en condiciones muy ventajosas, a la naviera Peninsular and Orient (P&O) para que mantuviese un servicio frecuente de correos con vapores, desde Inglaterra a Suez, adonde se llevaban por tren al Mar Rojo y de allí en otros vapores a India. El canal de Suez se abrió en 1869, y se hizo un contrato nuevo. Después de 1874 el correo continuaba en el mismo vapor hasta la India sin ser trasbordado[15]. Estos vapores tocaban en Malta y Gibraltar tanto a la ida como a la vuelta, y así había un servicio regular y barato para los que viajaban entre las dos colonias en bodegas. Aunque algunos pocos que no tenían el dinero para pagar su pasaje fueron encarcelados al llegar a Gibraltar[16].

Existía una tradición en la familia Said que cuando se terminaron los trabajos del canal de Suez, algunos de los malteses que trabajaban allí de barqueros, transportando agua y víveres para los trabajadores, se vinieron a Gibraltar, porque se rumoreaba que se iba construir un canal en el istmo entre el Mediterráneo y la bahía[17]. He investigado esta información en los

[14] Howes, H. W. «The Gibraltarian… *cit*», pp. 180-181.

[15] Garcia, R. J. M. «A Quiet Voice that would be heard», 2014, p. 4.

[16] *The Times,* 15 diciembre 1885... *cit*.

[17] Información del Obispo Caruana.

papeles del gobierno y el parlamento británico y no he encontrado ninguna referencia a la construcción de un canal.

Dado estas circunstancias no es de extrañar que la mayoría –unos 145– trabajaban de carboneros en el puerto. Había 31 barqueros que tripulaban los *bumboats* que vendían frutas frescas y otros productos a los barcos anclados en el puerto. Otros se dedicaban a la construcción y reparación de los botes.

El corresponsal del *Times* nos dice que la vida tan económica que llevaban estos trabajadores malteses les permitía ahorrar dinero y en algunos casos traer a sus familias de Malta. Pero como hemos visto, más de la mitad se casaban con muchachas locales gibraltareñas o españolas

También llegaron a Gibraltar personas más acomodadas. El censo de 1891 da los nombres de veintiún comerciantes y tenderos, entre los cuales tres tenían fondas, dos eran sastres, dos panaderos, y uno que vendía leche de cabra en las calles de la ciudad. Éste llevaba un pequeño rebaño por las calles y las ordeñaba delante del consumidor; negocio que continuó hasta 1940 cuando se terminó por motivo de la evacuación de la población civil.

Otros tenían empleos varios, incluyendo Spiro Teuma que era el mayordomo del comandante de los ingenieros militares y Fernando Schembri dueño de su propio coche, que posiblemente fue el primero que introduzco el *karrozin* (coche de caballo de alquiler de tipo maltés) que en años posteriores fue muy popular tanto en Gibraltar como en La Linea. La atracción del *karrozin* consistía en ser de construcción ligera y por eso podía ser tirado por un caballo en vez de dos. Pero un solo caballo tenía dificultad en tirar del *karrozin* en las cuestas muy pendientes y los pasajeros tenían entonces que salirse y seguir el coche a pie.

Algunos de los que se asentaron en Gibraltar hicieron fortunas y sus familias se establecieron en los altos rangos de la sociedad gibraltareña. Entre ellos Carmelo Caruana, que se estableció en Gibraltar como sastre de uniformes para la Royal Navy; su tienda de ropas de caballero tuvo gran éxito y evidentemente el negoció prosperó permitiendo la educación de sus descendientes en *public schools* (colegios de prestigio) en Inglaterra. Uno de sus nietos Sir Peter Caruana, fue *Chief Minister* de Gibraltar durante 17 años y recibió el título de Caballero Comendador de la orden de S Michael y S George de la corona británica por sus valiosos servicios.

La firma de Salvatore Stagnetto que importaba y confeccionaba productos de tabaco, fue fundada por Salvatore Stagnetto en1870. En el año 1889, cuando se fue a Argentina traspasó la firma a Luigi, su hermano menor, quien había nacido en Túnez y ya había residido en Gibraltar más de 10 años. Luigi cambió su primer nombre a Lewis, que es la forma anglo-sajona, y la firma fue nombrada Lewis Stagnetto y Compañía. Nombre que lleva hasta hoy. Lewis se caso con una hija de Carmelo Caruana[18].

En los años en que Inglaterra mantenía una gran escuadra solían encontrarse en Gibraltar todas las primaveras, las unidades de Inglaterra (*Home Fleet*) con las que formaban parte de la escuadra del Mediterráneo, para hacer maniobras juntas. Existen fotografías de ese tiempo en que se ven más de 70 navíos de guerra en el puerto de Gibraltar. En las fotografías se pueden distinguir las unidades que pertenecían a cada escuadra. Ambas usaban pintura gris, pero mientras los barcos en el Mediterráneo ostentaban un gris claro, semejante al que usa hoy la Armada española, las unidades del *Home Fleet* estaban pintadas en un gris mucho más oscuro

Durante las semanas que las dos escuadras estaban basadas en el puerto de Gibraltar algunas tardes había hasta 5,000 marinos en tierra. Por supuesto los bares que les servían, y que también tenían espectáculos musicales y bailarinas, hacían un gran negocio. Dos de los bares principales en la Calle Real que se dedicaban a este comercio estaban en manos de malteses. El principal era el Universal de Biaggio D'Amato, maltés aunque nacido en Italia, que vivía en La Linea adonde era dueño del Hotel Universal. Biaggio era muy amigo de Desmond Bristow representante del servicio secreto MI6, quien, poco antes de ser desplazado de Gibraltar le rogó circulase cierto rumores. ¡Cuando unos meses después, Bristow visitó Gibraltar quedó asombrado al enterarse que D'Amato había sido detenido acusado de revelar secretos militares por haber circulado los rumores de acuerdo con su petición![19]

Otro maltés, Antonio Attard compró el Traocadero en 1926 y después de fallecer el negocio quedó en manos de su hijo y después de su nieto[20].

---

[18] Macmillan, A. «Malta and Gibraltar», Londres, 1915, p. 481 e información de Albert Stagnetto.

[19] Bristow, D. «A Game of Moles: The Deceptions of an MI6 Officer», *Warner*, 1994.

[20] Brufal, M. «Antnio Attard: last link with the honky tonks», *Gibraltar Magazine*, Agosto, 2008, p. 64.

OPOSICIÓN EN GIBRALTAR A LOS MALTESES

En 1873 se pasó una ordenanza limitando la entrada de extranjeros al Peñón, que afectaba, no solamente aquellos que no tenían nacionalidad británica sino también a mujeres gibraltareñas casadas con extranjeros (en casi todo los casos españoles), que una vez que tuvieran hijos no se les estaba permitido pernoctar en Gibraltar. Tres años después el Obispo John Baptist Scandella, presentó una petición al gobernador, Lord Napier, haciendo referencia a una serie de casos en que la ley era obviamente injusta y afectaba a personas necesitadas. La petición, que fue impresa por la imprenta del Garrison Library, también fue firmada por once de los católicos de más prestigio en la ciudad. El obispo argumentaba que no había ocurrido un crecimiento de la población en los años recientes, y además que limitar la inmigración a súbditos británicos, traería aún más malteses que ya inundaban la ciudad. Con unas excepciones los consideraba gente mala, la escoria de esa isla, borrachos y en gran parte criminales, que hacían la ciudad la escena de sus vicios[21].

Dr Howes se tomó el trabajo de consultar los Informes de la policía para los años 1870 a 1876 y encontró que estas acusaciones no tenían base y que los casos graves de agresiones y borrachera en general eran cometidos por los gibraltareños o españoles. En la mayoría de los casos cuando los malteses tenían problemas con la policía era porque dejaban sus animales sueltos en sitios públicos o cortaban yerba ilícitamente para darles de comer[22].

Leyendo entre líneas, me da la impresión que en verdad lo que preocupaba al buen obispo era que tantos muchachos jóvenes y viriles afectaba la moral pública en asuntos sexuales. En la página 9 de la petición el buen obispo hace referencia a lo que llama concubinato, y a las «mujeres desgraciadas» pero dice que no quiere entrar en detalles pues la situación era bien conocida. El comité del Exchange and Commercial Library que actuaba como representante del comercio y los ciudadanos de Gibraltar, reaccionó en una forma similar.

Las autoridades militares siempre recelaban el aumento en la población civil que podía poner la fortaleza de Gibraltar en peligro en tiempo de guerra. En 1873 el Gobierno británico promulgó un *Order in Council* (orden del

[21] *Report on the Alien Question, most respectfully submitted to His Excellency General the Lord Napier of Mgadala GCB GCSI, Governor of Gibraltar*, pp. 8-9.

[22] Howes, H. W. «The Gibraltarian… *cit*», p. 180.

consejo del rey) que le negaba a todo extranjero el derecho de residencia en Gibraltar sin permiso especial del gobernador[23].

Desde 1712 pocas personas de la Gran Bretaña se habían establecido permanentemente en Gibraltar, adonde la vida era dura y cara y en muchos aspectos desagradables. Venían a Gibraltar por pocos años a trabajar o hacer su fortuna y después regresaban a Gran Bretaña[24]. Pero a finales del siglo XIX la situación de los que vivían en Gibraltar mejoró considerablemente. La disciplina militar al que los vecinos estaban sujetos se hizo menos dura (al menos en tiempo de paz); y la gran cloaca de Tulloch que vertía las inmundicias a las aguas de Punta de Europa, amainó los malos olores que continuamente impregnaban la ciudad desde las antiguas cloacas que vertían sus aguas sucias en frente de los muros. Personas de las Islas Británicas empezaron a encontrar Gibraltar un sitio agradable para vivir y temiendo un incremento grande en la población, una ordenanza inaudita de 1885 le dio al Gobernador el poder de declarar extranjero por estatuto (*Statuary Alien*) a todo súbdito británico que no había nacido en Gibraltar y para vivir en Gibraltar estaban sujetos a las mismas restricciones que otros extranjeros.[25] Pero esto era muy duro y posiblemente ilegal bajo las leyes inglesas, el Aliens Extension Order in Council de 1905 permitió a 1,500 personas excluidas bajo la ordenanza previa, obtener el estatuto de gibraltareño, incluyendo 500 malteses.

Es interesante notar que, desde que la sociedad gibraltareña se formó en los primeros decenios del siglo XIX, los gibraltareños –aunque generalmente amable con extranjeros–, reaccionaban mal cuando estos llegaban en grandes números y se unen contra ellos porque se sienten acosados. Aunque hubo una reacción mala al principio, los malteses fueron aceptados en pocos años e integrados en la sociedad gibraltareña, pero los hindús que le siguieron, tenían costumbres y religión muy diferentes y tuvieron un trayecto más largo para ser aceptados, aunque ya lo han conseguido. Los musulmanes que llegaron hace menos de cincuenta años están ahora en medio de ese proceso.

---

[23] *Ibídem*, p. 179.

[24] Véase por ejemplo la familia Ward, Benady, T. «The remarkable Ward Family», *Gibraltar Heritage Journal,* Nº14, 2007, p. 29.

[25] Howes, H. W. «The Gibraltarian… *cit*», p. 184.

RECENSIONES
BOOK REVIEWS

Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.16

LEÓN ROMERO, Gracia, *Campo de Gibraltar, una imagen con alto valor estratégico. Análisis de la imagen e identidad en la frontera sur de Europa*, Saarbrücken, Publicia, 2014, 519 pp.

Las cuestiones relativas a la identidad de gibraltareños y campogibraltareños ya habían sido tratadas con anterioridad. Sin embargo, estos trabajos presentan caracteres y enfoques heterogéneos y dispersos, y se han centrado en contar experiencias personales (véanse las contribuciones de J. M TRIAY, D. SEARLE y P. MONTEGRIFFO en VALLE GÁLVEZ, A. del, GÓNZÁLEZ GARCÍA, I. (Coords.) *Gibraltar, 30* años Cádiz, Universidad de Cádiz, 2004) o en analizar el papel que jugado por las identidades en el desarrollo de las relaciones de vecindad transfronterizas entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar (ODA, F., en en VALLE GÁLVEZ, A. del, GÓNZÁLEZ GARCÍA, I. (Coords.) *op. cit.)*. Faltaba, por tanto, un trabajo de investigación que ofreciera una visión de conjunto acerca de los caracteres y el proceso de formación de la identidad en el Campo de Gibraltar. La obra que aquí reseñamos viene a cubrir esta carencia.

La obra está estructurada en dos partes. En la primera se exponen los objetivos perseguidos, el marco teórico que ha guiado la investigación, las hipótesis de trabajo y el diseño de investigación realizado para demostrar las hipótesis.

La segunda parte presenta dos bloques bien diferenciados. En el primero de estos dos bloques predomina el análisis cuantitativo. Comienza este análisis con el estudio de la imagen del Campo de Gibraltar que proyectan los medios de comunicación, así como la imagen proyectada por diversos actores institucionales. Para el estudio de la imagen presentada por los medios de comunicación, la autora ha recurrido a prensa escrita y digital, y a la televisión, tanto local; y ha consultado medios comarcales, provinciales (Cádiz), regionales y nacionales. En cuanto al discurso institucional, se analizan los discursos de investidura en la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y diversas intervenciones de peticionarios gibraltareños ante el Comité de los Veinticuatro de las Naciones Unidas.

El análisis cuantitativo prosigue con el estudio de la imagen que tienen del Campo de Gibraltar. Para ello, se ha realizado una investigación, entre los campogibraltareños, pero también entre el resto de españoles.

Y cuanto al segundo bloque, de análisis predominantemente cualitativo, se analizan la situación geoestratégica del Campo de Gibraltar, la memoria colectiva, –configurada por un marco socio-histórico y un marco socio-económico– y la cultura en la comarca.

La obra se completa con unos anexos, que contienen, entre otros, las fichas de análisis que se han utilizado en el análisis de la imagen proyectada por los medios de comunicación, los modelos de sondeos de opinión realizados, la transcripción de varias entrevistas en profundidad realizadas por la autora, y la reproducción de documentos como el Artículo X del Tratado de Utrecth.

De este modo, con la lectura de este trabajo de investigación, podemos comprobar cómo los medios de comunicación que no son de la comarca campogibraltareña proyectan una imagen negativa y estereotipada del Campo, al hacer hincapié en cuestiones como la inmigración irregular o el contrabando, y como ese carácter negativo y estereotipado se da en mayor medida cuanto más alejado está el medio de comunicación del Campo de Gibraltar.

Sin embargo, también podemos ver que esa imagen negativa no ha calado entre los campogibratareños. Por el contrario, el campogibraltareño tiene una visión positiva del territorio, que no da tanta importancia a la inmigración irregular, y que, en cambio valora el carácter fronterizo del territorio, el polo industrial y el puerto de Algeciras, aunque sean conscientes los habitantes del Campo de que el contrabando también tiene un papel importante, tal y como indica la propia autora, al comprobar algunos aspectos, vinculados al contrabando, hayan podido tener un impacto en la formación de la identidad y las tradiciones (por ejemplo, en algunos juegos infantiles). Ahora bien, ese relato negativo si cala fuera del Campo de Gibraltar, y tiene más efecto cuánto más nos alejamos del Campo.

Además de ver los caracteres generales de la imagen del Campo de Gibraltar, en la obra se refleja el valor geoestratégico del Campo, marcado por el Estrecho de Gibraltar como una de las principales arterias de comunicación marítima internacional, y por ser un espacio que es puente entre dos continentes. Pero también se constata como la geografía condiciona a los habitantes de la comarca, que tiende a quedar aislada del resto de la provincia de Cádiz, de Andalucía y de España; y cómo esa sensación de aislamiento, que forma parte de las señas de identidad del campogibraltareño, se ve refor-

zada por la dejadez de las administraciones provincial, autonómica y estatal respecto al Campo.

Identidad que también se ve condicionada, no sólo por lo que la autora denomina servidumbre geográfica, sino por otras servidumbres de tipo militar, social, económica y política; tomo ello marcado por los contenciosos con Gibraltar. De este modo, podemos constatar, por ejemplo, como incluso la existencia de la colonia británica en Gibraltar ha determinado la propia configuración actual del campo, con la aparición o resurgimiento de localidades como Algeciras, La Línea o San Roque, cómo, a consecuencia de la presencia de habitantes de habla italiana, maltesa o inglesa, se produjeron diversos préstamos al español hablado en la zona, y como el cierre de la Verja supuso no sólo una fractura entre Gibraltar y el Campo, no sólo en el plano espacial, sino también por la en la composición demográfica de la zona.

En definitiva la lectura de esta obra y el conocimiento que aporta sobre la formación de la identidad en el Campos de Gibraltar presenta varios puntos de interés. No sólo porque nos ayuda a para conocer los caracteres y el proceso de formación de la identidad de los habitantes de la zona, sino porque nos puede ayudar a comprender dos cuestiones: por un lado, el papel que juega la creación de la imagen y el relato del contencioso de Gibraltar, y así entender los distintos acercamientos que se hacen al conflicto en España; y, por otro lado, para ayudarnos comprender un aspecto que puede tener una gran importancia en el devenir del contencioso, el de las relaciones entre Gibraltar y la comarca que lleva su nombre, vital para abordar las relaciones de vecindad entre ambas.

Juan Domingo Torrejón Rodríguez
Universidad de Cádiz

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.17

REMACHA TEJADA, José Ramón, *Gibraltar y sus límies*, Gijón, Trea, 2015. 384 pp.

Una dilatada vida universitaria acopia amistades profundas. Por mucha que sea la distancia aproxima rutas itinerantes, suscita avidez de captar opiniones, y desde luego influye en la complacencia de reseñar el libro *Gibraltar y sus límites.* Con el autor, José Ramón Remacha, he compartido años de experiencia profesional; se licenció y doctoró en la llamada entonces Universidad Central de Madrid, después fue profesor en las Universidades de Valladolid y Navarra donde volvimos a coincidir. Tan apretadas razones han sido motivo de leer con atención una obra suya reciente y muy interesante, que versa sobre un problema de manifiesta actualidad.

El libro deja ver rasgos destacados de la brillante actividad profesional del autor, que no puede soslayar como persona muy conocida: autor de varios libros y publicaciones, profesor titular de Derecho Internacional, Embajador de grado de España; en estos menesteres ha desempeñado servicios y cargos que le han merecido relevantes distinciones. El título que encabeza el libro en comentario desde el primer momento reclamó mi atención por el novedoso empleo de la palabra límites, complemento de Gibraltar; término usual en Derecho con significado de acotar una realidad precedida de ordinario con la adición del tiempo. La estima de cada período figura en el libro con los efectos y circunstancias, como la vigencia de Utrecht a través de los años (pág, 109), el papel determinante del cierre en la formación de la identidad gibraltareña (pág, 216.) Efectivamente, Gibraltar ha entrado en la categoría de enigma histórico, entre confines geográficos, barreras de espacio, tierra, cielo y mar, y en el transcurso de tiempo, pasado, presente y futuro próximo, que no dejan de ser límites y limitaciones. La obra da a conocer que en el conjunto de sectores se dan cita las «viejas reivindicaciones», cuestión principal que centra el punto controvertido de una larga historia del lugar que el tiempo ha difundido.

En dicho estudio abundan relatos vividos que él denomina temas, contados con claridad y sistemática, de fácil lectura. La lectura atenta del libro facilita un conocimiento de alto nivel sobre la identidad y pormenores de la Roca. Remacha nos ofrece un sugestivo y minucioso análisis del entorno,

histórico, económico, sociológico, cultural y jurídico de Gibraltar, los detalles son importantes. En las incursiones sale al paso de una opinión distorsionada sobre la soberanía británica de la que discrepa y explica la historia de la cesión a la Corona de la Gran Bretaña tal como se ha contado. Elige la interpretación y razonamientos sobre el Tratado de Utrecht a partir de la consulta directa de documentos que ha logrado consultar directamente, y considera importante informar sobre la verdad y firmeza de los hallados en los archivos anteriormente perdidos o extraviados. Remacha acumula tres puntos que aglutinan el contenido del libro: el análisis y comentario de lo que dice el texto del Tratado, con las negociaciones preliminares y posteriores; resalta el proceso de reivindicación a la luz internacional y la posición española, diseña los límites del tiempo transcurrido hasta las limitaciones en la Unión Europea con incidencia en la posesión cedida en la población de Gibraltar.

A los no especialistas la calificación de la palabra reivindicación nos remite a la clásica acción reivindicatoria, esa acción real de que dispone el dueño para reclamar en juicio la recuperación de la cosa poseída o retenida indebidamente por otro. Se trata de la acción más decisiva en el marco de los gravámenes y servidumbres reales, que efectivamente configuran los límites y limitaciones del dominio, tanto en la disposición como en el disfrute, aparte los normales de la propiedad entre vecinos. Precisamente una de las reglas tradicionales en nuestro Derecho señala que «cosa que es nuestra, no puede pasar a otro sin nuestra palabra y nuestro hecho». Las palabras y los hechos no resultan propicias a pasar a Gran Bretaña. La argumentación global en el libro en comentario reproduce el significado más amplio del término reivindicación en versión histórica connotada en la opinión pública y con respaldo, con mayor o menor fortuna, en los sucesivos gobiernos; también expone con detalle la manera en que se instrumenta el proceso deliberativo desde Inglaterra, y cómo lo ven desde Gibraltar los gibraltareños (Capítulo 8, «La reivindicación de Gibraltar»).

Por más que sea un lenguaje analógico la clásica pretensión procesal descubre un amplio horizonte, rico en consecuencias prácticas. No puede decirse que sea un esfuerzo dilapidado volver sobre la exégesis de un histórico Tratado en el texto y contexto. No es desechable su valor como título del que derivan la legitimación, aporta pruebas de acuerdos y disputas, y que de modo comprensible y abarcable nos muestra el sentir general como uno de

los pocos temas en los que «existe unanimidad entre los españoles» (pág.23). Se trata de un trabajo que proyecta la versión socio-política, que describe los hechos que se suceden y enuncia problemas interpretativos conforme a la causa concreta de lo pactado (*ratio iuris*) en el tiempo invocado como elemento de prescripción: Gibraltar antes y después de Utrecht (Capítulos 7 y 8).

El autor, con buen sentido, trata de evitar en lo posible el método técnico jurídico para no enrollar con afirmaciones dogmáticas en forma abstracta y facilitar la lectura, aunque en el desarrollo del tema se dan cita referencias muy precisas para explayar la postura aportando medios de Derecho a un contencioso reivindicativo: ¿Gibraltar *British or Spanish*? Como postura de mayor aceptación explaya por qué en rigor no implica una cesión de soberanía. La reivindicación, nos dice, nace y se consolida a partir de la firma. A efectos de prescripción la reclamación no se ha interrumpido con motivos o circunstancias sucesivas, ni episodios económicos ni políticos sobrevenidos. Cuestión distinta son las frecuentes invocaciones de amistad o acuerdos de paz con la elegancia iuris.

A efectos interpretativos reúne (aunque repita) colecciones documentales de reciente acceso consultadas en archivos directamente por el autor, cartografía, grabados y croquis, datos precisos y noticias sobre la evolución histórica del Peñón desde el origen (documentos de las negociaciones de Gibraltar (Capítulo 6). Siglos atrás con pocos pobladores, costoso de mantener por la finalidad militar y pocos defensores, de escasa importancia civil; hoy escenario de comercio, centro financiero, de especulación y riqueza (Capítulo 9). Describe relatos de sus habitantes en diferentes cuestiones económicas y laborales. Recoge el estudio actos con relevancia, relaciones cortesanas y relaciones jurídicas, principios y reglas sustantivas vertidas en acuerdos y en la jurisprudencia internacional, compromisos y expectativas (Capítulos 7 y 12). A la cuestión de las aguas marítimas dedica dos capítulos que rompen la inercia de parte contraria por sus razonamientos y lógicas conclusiones (18 y 21).

Diversas manifestaciones de Derecho, relaciones con otros convenios internacionales, de casos límite, abundan en los planteamientos que facilitan al lector, paso a paso, el conocimiento de lo que ocurre en la población, hasta la voluntad minoritaria de seguir siendo británicos y el hostigamiento en otros con información deficiente. Destaca el análisis pormenorizado de posturas puntuales, que no se dirige a impresionar al lector con versiones viscerales y

apasionadas, sin renunciar por ello a interpretar de forma objetiva el Tratado de Utrecht entre Francia y Gran Bretaña, los acuerdos internacionales sobre la entrega de Gibraltar tras la guerra de sucesión, y hechos con origen en la política exterior. El Tratado es fuente de Derecho de que derivan las acciones y relaciones jurídicas entre España y Reino Unido, como los Tratados de tregua y amistad con el inglés, y los intentos de recuperación frustrados. Es muy interesante tener en cuenta lo que se escribe y publica sobre el punto de referencia, las limitaciones entre los respectivos lugares, Gibraltar-España y Gibraltar- Inglaterra, con las respectivas negociaciones (Capítulo 6).

Distribuye la estructura y contenido de la obra en 380 páginas y 24 capítulos, elegidos no al azar sino con una variedad de temas, advertencias, conversaciones y comentarios. Los primeros capítulos son expresivos de los antecedentes del conflicto y dedicados al Tratado de Utrecht (Capítulos, 4, 5, 6, 7). Se desprende de su examen la respuesta a una pregunta fundamental: ¿qué fue lo que se cede y lo que tomaron?

En el Tratado de Utrecht no consta expresamente la soberanía del Peñón lo que califica de «silencio significativo». Gibraltar no es solo «ciudad y castillo». Tal silencio o laguna, «El silencio de Utrecht»(pág.226) suscita la cuestión sobre el significado y alcance de la palabra cesión: *cede por este Tratado*, que, como título con destino de un *territorio sin jurisdicción y sin comunicación* alguna ante contienda, legitima la transferencia de derechos y ventajas. La extensión «tener y gozar con entero derecho y para siempre» es indicio de que el conflicto continúa.

Qué se cede ¿ocupación retenida? ¿soberanía?¿sin jurisdicción alguna territorial? (artículo 10 del Tratado y p.226 del libro). Ante el silencio de Utrecht sobre los límites marítimos los detalles son importantes, una de las cuestiones que datan de antiguo porque no había voluntad de ceder más que la ciudad y su puerto. Tal silencio en el Tratado ha mantenido a través de los años la incertidumbre entre lo que el texto no dice y del contexto no sale. Ello tropieza con la interpretación extensiva que atribuye el acrecimiento un alcance territorial en principio extralimitado. Por vía interpretativa más bien debiera confirmar más bien la exclusión, por lo menos indirecta, por el tipo de condiciones y el carácter imperativo de las limitaciones de potestad, reservas explícitas y conductas de vecindad a que queda sujeto el ejercicio efectivo de la *dicha propiedad, ciudad y puerto, y ambos con una finalidad mercantil*. Los tres

posibles enfoques se refieren a maneras de ver la cuestión cifrada en los tres ladillos tan expresivos como el Gibraltar español (Capítulo 1); el Gibraltar inglés (Capítulo 2); el Gibraltar Gibraltareño (Capítulo 3), que complementa con detalles de reivindicación, principal referente (desde el Capítulo 8-11).

Para concluir con la reivindicatoria en el lenguaje jurídico alegórico es buen atisbo el bullicioso clamor popular: reclamar a los ingleses lo que nos han «arrebatado, es tanto como denunciar el atropello de ostentar más derecho del que tiene o posee. En versión técnica recuerda la llamada interversión del título posesorio, el rodeo o cambio de concepto que describe dónde terminan los hechos y comienzan los derechos. Desde el hecho de ocupación bélica (*inter armas silent leges*) o actos de tolerancia, a los actos posesorios ostentados en nombre propio y en calidad de dominio propiedad, está la clave de la justa causa. A los símbolos posesorios el autor dedica el grueso de la investigación con un sabroso y ameno enfoque del contexto económico y social, que comprende la evolución histórica desde Utrecht a la agobiante situación en que se encuentra la población con el proceso negociador del Brexit en el marco del sistema europeo: Gibraltar en la Unión Europea (Capítulo14). Parece resurgir el interés político de Inglaterra ante la opción de un posible veto al acuerdo. A efecto de usucapión no cuentan los plazos en derecho internacional.

Desde el capítulo 24, que titula «El Campo de Gibraltar», con muchos matices sobre la autoridad del Campo frente a Gibraltar, y otros tantos de envergadura reitera que el título invocado a título de goce con «entero derecho para siempre» no sirve de causa justa de prescripción. Amenizan la lectura del libro un salpicado de anécdotas divertidas y curiosas, y en la narración comunica vivencias personales, gestiones diplomáticas, o autorizadas leyendas del tiempo histórico, cuentos y dichos de albergue. Salen a relucir, por ejemplo, el origen de la verja, que no es frontera, la famosa llave como atalaya en la Alhambra de Granada y en Gibraltar, que no dejan de ser símbolo de una larga etapa de provisionalidad: nada de cesión. Son aspectos que amenizan la lectura y, sobre todo, dan constancia escrita de antecedentes, incluso literales, que no pueden o no deben rechazarse. Desde una perspectiva inglesa del Peñón, ya referida, parece verse Gibraltar como unidad por mar y cielo, fijos los confines o fronteras, terreno, población, con influjo en el parque empresarial, empleo, establecimientos, y gestión pública continuada, idónea para decidir con actividad las relaciones internacionales, sin otra vía que la marginal, la

continuidad de negociaciones subalternas como relaciones de vecindad. El autor del libro trata de explicar la intercomunicación entre España y Reino Unido con realista coordinación entre los límites en el «horizonte contemplable».

Con la cartografía, cronología, y bibliografía un índice de autores y de términos concluye el libro en que se advierte una laboriosa búsqueda de información y estudio. El autor estampa así el sello de una preocupación manifiesta: que no primen los sentimientos sobre los argumentos, que considera apoyados con rigor en pruebas objetivas.

Apunte definitivo, con base en entender y buscar el contrapunto que a lo largo de siglos ha presidido las opiniones, conversaciones, decisiones, relaciones internacionales y negociaciones diplomáticas pone en claro ¡qué pasó en Gibraltar! Seguida la «tarea apasionante» emprendida por el autor llega a la conclusión que ¡no hay un solo Gibraltar! Queda por ver al lector el margen de aceptación del planteamiento. Con lo expuesto sobre la cesión y reivindicación, el argumento de la *usucapio* cae por su base. En el ladillo de los capítulos glosados en la recensión se encuentran las razones invocadas del rechazo. No es necesario reflexionar mucho para advertir que si el título de cesión es ambiguo, contiene cláusulas imperativas y condiciones al poder cedido, los intentos de recuperación por España, con mayor o menor acierto, son decisivos. El problema persiste, al menos en la zona próxima a la Roca que Reino Unido reconoce como española si bien el espíritu comerciante gibraltareño insiste en no volver la cara atrás.

José Antonio Doral García
Universidad de Navarra

DOCUMENTACIÓN
DOCUMENTATION

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 2, 2016-2017 | ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2017.i2.18

RELACIÓN DE DOCUMENTOS INCLUIDOS EN ESTA SECCIÓN

Sección Preparada por Lorena CALVO MARISCAL

Naciones Unidas

DOCUMENTO 1. *Decisión de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar , 6 de noviembre de 2015*.

DOCUMENTO 2. *Decision of the General Assembly, Question of Gibraltar , 06 November 2015*.

DOCUMENTO 3. *Decisión de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, 7 de noviembre de 2016*.

DOCUMENTO 4. *Decision of the General Assembly, Question of Gibraltar , 07 November 2016*.

DOCUMENTO 5. *Intervención del Embajador Representante Permanente de España ante las NNUU, en la 71 Sesión de la Asamblea General. IV Comisión (Nueva York, 4 de octubre de 2016).*

DOCUMENTO 6. *Nota de prensa 139: España interviene en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas: Gibraltar (14 de junio de 2016).*

DOCUMENTO 7. *Asamblea General, Gibraltar -Documento de trabajo preparado por la Secretaria- Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales - Doc A/AC.109/2016/8*, de 29 de febrero de 2016.

DOCUMENTO 8. *General Assembly. Working Paper prepared by the Secretariat - Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples - Doc A/AC.109/2016/8*, 29 February 2016.

DOCUMENTO 9. *Asamblea General, Gibraltar -Documento de trabajo preparado por la Secretaria- Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales - Doc A/AC.109/2017/8*, de 7 de marzo de 2017.

DOCUMENTO 10. *General Assembly. Working Paper prepared by the Secretariat - Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the*

Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples - Doc A/AC.109/2017/8, 7 March 2017.

Reino Unido y Gibraltar

DOCUMENTO 11. *HOUSE OF LORDS (1 marzo 2017)- House of Lords, European Union Committee, Brexit : Gibraltar, 21.02.2017, 13th Report of Session 2016-17, HL Paper 116*.

DOCUMENTO 12. *Written evidence from HM Government of Gibraltar: The potential effects on Gibraltar should the UK leave the EU (EUM 0029) Enero 2016*.

DOCUMENTO 13. *Written evidence from HM Government of Gibraltar (EUM0034). Submission to the Foreign Affairs Committee of the House of Commons on the position of Gibraltar in the European Union and the challenges posed were that position to change after the Referendum of 23 June on whether the UK and Gibraltar should remain in the EU or should leave*.

DOCUMENTO 14. *Discurso del Ministro Principal en la Cuarta Comisión de la Asamblea General de las NNUU (4 octubre 2016)*.

España

DOCUMENTO 15. *Comunicado 129, 11 mayo 2016: Visita del Ministro de Asuntos Exteriores británico a Gibraltar*.

DOCUMENTO 16. *Nota de prensa 175, 28 julio 2016: Gibraltar. Submarino HMS Ambush*.

DOCUMENTO 17. *Nota de prensa 160, 11 julio 2016: Convocatoria del embajador de Reino Unido*.

DOCUMENTO 18. *Nota de prensa 161, 12 julio 2016: Reunión Interministerial sobre Gibraltar*.

DOCUMENTO 19. *Nota de prensa 169, 21 julio 2016: España solicita explicaciones al Reino Unido sobre situación del submarino británico HMS Ambush*.

DOCUMENTO 20. *Carta de 28 de Septiembre de 2016 del Ministro en funciones de Asuntos Exteriores y de Cooperacion, J. J. Garcia-Margallo y Marfil, a los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados Miembros de la UE, y Presidentes del Consejo Europeo, Comisión Europea y Parlamento Europeo*.

DOCUMENTO 21. *Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar – El Campo de Gibraltar ante el Brexit: efectos y medidas. 18 octubre 2016.*

DOCUMENTO 22. *CONGRESO Boletín Oficial de las Cortes Generales, 25 octubre 2016: Proposición no de Ley 161/000634.*

DOCUMENTO 23. *CONGRESO Boletín Oficial de las Cortes Generales, 16 de noviembre 2016: Proposición no de Ley sobre Gibraltar, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista 161/000634. Aprobación con modificaciones así como enmiendas formuladas.*

DOCUMENTO 24. *CONGRESO - Respuesta escrita del Gobierno a la pregunta 184/4127 de 21.11.2016 planteada por F. Maura Barandiarán, del Grupo Ciudadanos, en el BOCG núm. 96 de 22.04.2017, número registro 15441.*

DOCUMENTO 25. *CONGRESO – Boletín Oficial de las Cortes Generales, 16 noviembre 2016: Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a la Aduana Comercial de La Linea de la Concepción y el paso fronterizo no comercial con Gibraltar, 161/001593.*

DOCUMENTO 26. *Resolución de 25 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el supuesto especial de uso del circuito rojo en el tráfico de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción para los trabajadores fronterizos, B.O.E., nº 183, de 29.07.2014.*

DOCUMENTO 27. *CUMBRE IBEROAMERICANA Comunicado especial sobre la cuestión de Gibraltar (propuesta de España). XXV Cumbre Iberoamericana, 28 y 29 octubre 2016.*

DOCUMENTO 28. *PARLAMENTO DE ANDALUCIA Proposición no de Ley, aprobada en Pleno el 30 de abril de 2014, relativa a las medidas de reactivación económica para la comarca del Campo de Gibraltar y la eliminación del actual sistema de controles transfronterizo (9-14/PNLP-000033), Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía, nº 453, de 15.05.2014.*

DOCUMENTO 29. *PARLAMENTO DE ANDALUCÍA. Proposición No de Ley sobre la Asociación Europea de Cooperación Transfronteriza. BOPA 18.11.2016.*

Unión Europea

DOCUMENTO 30. *Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido 29.3.2017.*

DOCUMENTO 31. *Carta de la Primera Ministra Theresa May, art. 50* (español e inglés).

DOCUMENTO 32. *Orientaciones Consejo Europeo Especial 29 04 2017*.

I. Naciones Unidas – United Nations

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 1

Naciones Unidas A/C.4/70/L.5

Asamblea General

Distr. limitada
6 de noviembre de 2015
Español
Original: español/inglés

Septuagésimo período de sesiones
Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)
Tema 63 del programa
Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

Proyecto de decisión presentado por la Presidencia

Cuestión de Gibraltar

La Asamblea General, recordando su decisión 69/523, de 5 de diciembre de 2014:

a) Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas, de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo;

c) Toma nota de la posición de España de que el Foro trilateral de Diálogo ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en el que estén representados los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar;

d) Acoge con beneplácito los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes, de manera oficiosa y según las necesidades, y el hecho de que esos esfuerzos estén encaminados a encontrar soluciones comunes y a avanzar en cuestiones de interés mutuo.

15-19456 (S) 091115 101115

Se ruega reciclar

DOC 2

United Nations A/C.4/70/L.5

General Assembly

Distr.: Limited
6 November 2015
English
Original: English and Spanish

Seventieth session
Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)
Agenda item 63
Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Draft decision submitted by the Chair

Question of Gibraltar

The General Assembly, recalling its decision 69/523 of 5 December 2014:

(a) Urges the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that are legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of the relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

(b) Takes note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue;

(c) Takes note of the position of Spain that the trilateral Forum for Dialogue does not exist any longer and should be replaced with a new mechanism for local cooperation in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar are represented;

(d) Welcomes the efforts made by both parties to resolve current problems and to engage in a flexible and responsive form of dialogue between all relevant and appropriate parties, on an informal ad hoc basis, and that such efforts are aimed at finding common solutions and making progress on issues of mutual benefit.

15-19456 (E) 091115

DOC 3

Naciones Unidas A/C.4/71/L.17

Asamblea General

Distr. limitada
7 de noviembre de 2016
Español
Original: español e inglés

Septuagésimo primer período de sesiones
Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)
Tema 58 del programa
Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

Proyecto de decisión presentado por el Presidente

Cuestión de Gibraltar

La Asamblea General, recordando su decisión 70/520, de 9 de diciembre de 2015:

a) Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la carta de las Naciones Unidas;

b) Toma nota de la posición de España sobre esta cuestión, incluida su propuesta de comenzar nuevas discusiones sobre la base de la Declaración de Bruselas, y toma nota también de la presentación por parte de España de una propuesta de soberanía conjunta ante la Comisión Política Especial y de Descolonización.

c) Toma nota de la posición del Reino Unido sobre esta cuestión, es decir, el compromiso de nunca suscribir acuerdos según los cuales la población de Gibraltar quede bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados de forma democrática y libre, ni de participar en un proceso de negociaciones de soberanía con el que Gibraltar no esté conforme.

d) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro Trilateral de Diálogo;

16-19388 (S) 071116 071116

Se ruega reciclar

DOC 4

United Nations A/C.4/71/L.17

General Assembly

Distr.: Limited
7 November 2016
English
Original: English and Spanish

Seventy-first session
Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)
Agenda item 58
Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Draft decision submitted by the Chair

Question of Gibraltar

The General Assembly, recalling its decision 70/520 of 9 December 2015:

(a) Urges the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that are legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of the relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

(b) Takes note of the position of Spain on this issue, including its proposal to start new discussions on the basis of the Brussels Declaration, and also takes note of Spain's presentation of a co-sovereignty offer before the Special Political and Decolonization Committee;

(c) Takes note of the position of the United Kingdom on this issue, that is, the commitment never to enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes, nor enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content;

(d) Takes note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue;

(e) Takes note of the position of Spain that the trilateral Forum for Dialogue does not exist any longer and should be replaced with a new mechanism for local cooperation in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar are represented;

16-19388 (E) 071116

Please recycle

DOC 5

ESPAÑA

INTERVENCIÓN DEL EMBAJADOR
REPRESENTANTE PERMANENTE DE ESPAÑA,
ANTE LAS NACIONES UNIDAS
EXCMO. SR. D. ROMÁN OYARZUN MARCHESI

EN LA 71 SESIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL
IV COMISIÓN

TEMA 58: APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN SOBRE LA CONCESIÓN DE LA INDEPENDENCIA A LOS PAÍSES Y PUEBLOS COLONIALES

Nueva York, 4 de octubre de 2016

(Cotejar con intervención definitiva)

STATEMENT BY THE AMBASSADOR
PERMANENT REPRESENTATIVE OF SPAIN
TO THE UNITED NATIONS
H.E. MR. ROMÁN OYARZUN MARCHESI

AT THE 71ST SESSION OF THE GENERAL ASSEMBLY
IV COMMITTEE

ITEM 58: IMPLEMENTATION OF THE DECLARATION ON THE GRANTING OF INDEPENDENCE TO COLONIAL COUNTRIES AND PEOPLES

New York, 4 October 2016

(Unofficial translation, check against delivery)

MISIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA EN LAS NACIONES UNIDAS
245 EAST 47TH STREET , 36TH FL., NUEVA YORK , N.Y. 10017 TEL. (212) 661-1050

DOC 5

Sr. Presidente,

Quisiera comenzar dejando testimonio del reconocimiento de mi país a la labor llevada a cabo por el Comité de los 24 desde su constitución y en particular en la 70ª Asamblea General, El Comité cuenta con nuestro respaldo en su empresa y en particular en su papel para lograr los objetivos del Tercer Decenio Internacional para la Erradicación del Colonialismo (2011-20)

Año tras año, España se ha referido en esta Comisión a la situación colonial de Gibraltar, a la ocupación ilegal del istmo que lo une al resto de la Península, a la soberanía españolas sobre las aguas circundantes ya que, al igual que el Istmo no fueron nunca cedidas al Reino Unido y, sobre todo, a la reiterada doctrina de Naciones Unidas sobre la descolonización de este territorio. Año tras año, hemos invitado al Reino Unido, un país amigo, socio y aliado, a que cumpla el mandato de Naciones Unidas y negocie sobre Gibraltar en los términos que las propias Naciones Unidas establecen.

Sr. Presidente,

Hoy reiteramos nuestra oferta con un sentido de urgencia. Permítanme explicar por qué. El 23 de junio pasado el pueblo británico decidió en referéndum que el Reino Unido debía abandonar la Unión Europea. De acuerdo con los Tratados de la UE, esto conllevará también la salida de Gibraltar, en tanto que estos Tratados sólo se aplican al territorio de Gibraltar en cuanto el Reino Unido asume sus relaciones exteriores. La no aplicación de los Tratados a Gibraltar va a suponer un cambio radical en sus relaciones con España pero sobre todo va a generar un problema de primer orden en el Peñón, cuyo modelo económico está basado en su plena participación en el mercado interior, y también en la comarca española vecina a Gibraltar, que conocemos como el Campo de Gibraltar. Sus respectivas economías están muy interconectadas y hay una gran presencia de trabajadores españoles en el Peñón.

Frente a esta situación, queremos proponer una solución. Querría anunciar hoy ante esta Comisión que España ha invitado formalmente al Reino Unido a abrir negociaciones que permitan llegar a un acuerdo para que llegar a un acuerdo para que las disposiciones de los Tratados de la Unión Europea sigan siendo de aplicación a Gibraltar. Con el derecho de la Unión Europea en la mano, la única posibilidad para que esto suceda cuando el Reino Unido haya abandonado la UE es que haya una ligazón política entre Gibraltar y España, que seguirá siendo miembro de la UE. Quisiéramos acordar con el Reino Unido un régimen de soberanía conjunta sobre Gibraltar que permitiese el mantenimiento de Gibraltar en la UE y basado en el reconocimiento de un autogobierno tan amplio como sea posible, y que tiene acomodo en nuestro ordenamiento constitucional, y en un ventajoso estatuto personal para los gibraltareños que podría incluir la doble nacionalidad.

Desearíamos también que los gibraltareños estudiasen con detenimiento la oferta, pues atañe a su economía y a su bienestar, así como al de los trabajadores españoles que diariamente se desplazan al Peñón y también al territorio circundante.

No se trata de imponer nada a nadie. Naturalmente, los actuales habitantes de Gibraltar querrán hacerse oír en las eventuales negociaciones. Por nuestro lado, no hay inconveniente en que, en consonancia con el status internacional de la colonia, sus autoridades se integren en la delegación británica.

1

DOC 5

España no va a renunciar jamás a su justa reclamación de llegar a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar según las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con la Carta de Naciones Unidas. Ahora bien, creemos que eso no nos impide trabajar con el Reino Unido para llegar al acuerdo que proponemos.

Sr. Presidente,

La propuesta que España hace al Reino Unido se articula alrededor de cuatro grandes ejes:

1.- Un estatuto personal para los habitantes del Peñón que les permita conservar la nacionalidad británica, abriendo la posibilidad de acceder a la nacionalidad española sin tener que renunciar a aquélla.

2.- El mantenimiento de las instituciones de autogobierno de Gibraltar en el marco de un amplio régimen de autonomía el cual tendría un fácil encaje en nuestro sistema constitucional.

3.- El mantenimiento de un régimen fiscal particular en Gibraltar, siempre y cuando sea compatible con el ordenamiento comunitario.

4.- El desmantelamiento de la Verja que separa Gibraltar del resto de la península ibérica, que en el año 1909 levantó el Reino Unido.

España y el Reino Unido ostentarían conjuntamente las competencias en materia de defensa, relaciones exteriores, control de las fronteras exteriores, inmigración y asilo.

Sr. Presidente,

La propuesta española de cosoberanía se hace pensando, no sólo en la reclamación histórica de nuestro país, sino también en el bienestar socioeconómico de la zona y, muy especialmente, de los miles de trabajadores que, a diario, cruzan la Verja para trabajar, así como de aquellos otros cuyos negocios dependen de esa mano de obra.

España considera que esta propuesta de cosoberanía es beneficiosa para todas las partes, pues resolvería una gran cantidad de problemas, unos ya existentes y, otros derivados de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Así:

- En primer lugar, se pondría fin a una controversia de más de 300 años entre dos países, que son buenos amigos y aliados. El acuerdo ayudaría al mantenimiento de la prosperidad y estabilidad de Gibraltar y reforzaría el desarrollo de las relaciones entre los dos países sobre una nueva base.
- En segundo lugar, la economía gibraltareña seguiría beneficiándose del libre acceso al mercado interior de la UE, en particular de la libre circulación de trabajadores y capitales y de la libre prestación de servicios, garantías de un crecimiento continuado para aquélla. Además, España velará para que Gibraltar se beneficie de las políticas de la Unión Europea y propondrá a ésta que se establezcan las excepciones necesarias para tener en cuenta las especificidades de Gibraltar, siempre compatibles con el Derecho de la UE.
- En tercer lugar, se desbloquearía la legislación comunitaria que está pendiente de aplicación hasta ahora debido al contencioso, en campos tan importantes como asuntos de justicia e interior, aviación o medioambiente.

2

DOC 51

- En cuarto lugar, los gibraltareños se beneficiarían de un estatuto personal que les permitiría, si lo desean, contar con las dos nacionalidades. Esto les permitiría continuar siendo ciudadanos de la UE, con las ventajas que ello comporta.
- En quinto lugar, al desaparecer la frontera, puede pensarse en un enfoque integral de la economía de la zona con enormes posibilidades para el puerto y el aeropuerto de Gibraltar, que quedaría plenamente integrado en el sistema europeo. A las empresas gibraltareñas y campogibraltareñas se les abrirían unas oportunidades magnificas de negocio. Nuestra oferta iría acompañada de un plan de inversiones para el Campo de Gibraltar para poder explotar mejor todas estas ventajas.
- En sexto lugar, el desmantelamiento de la Verja facilitaría los desplazamientos laborales, sociales o simplemente personales, haciendo mucho más fácil la vida diaria de los habitantes del Peñón y del Campo.

La lista podría hacerse más larga, tal vez con ventajas que ahora ni siquiera imaginamos, si conseguimos llegar a un acuerdo. No queremos, en cualquier caso, imponer los términos de la oferta. Se trata de un punto de partida para negociar.

Quiero subrayar también que España no tiene ninguna intención de interferir en el modo de vida, costumbres y tradiciones gibraltareñas; sabríamos respetarlas y alentarlas, tanto más cuanto el Peñón comparte muchos rasgos culturales con su vecina Andalucía.

Sr. Presidente,

Creemos en suma que la propuesta es un buen negocio para todos: para España, para el Reino Unido, para Gibraltar y para el Campo de Gibraltar. ¿Por qué no sentarnos a discutirla?.

Muchas gracias.

3

DOC 5

Mr Chairman,

I would like to begin by underscoring my country's recognition of the efforts carried out by the Committee of 24 since its constitution, and in particular during the 70th Session of the General Assembly. The Committee has our support in its work, and in particular, its role in achieving the goals of the Third International Decade for the Eradication of Colonialism (2011-2020).

Year after year, in this Commission Spain has referred to Gibraltar's colonial status; to the illegal occupation of the Isthmus that joins it to the rest of the Iberian Peninsula; to Spanish sovereignty over the surrounding waters since, like the Isthmus, they were never ceded to the United Kingdom; and, above all, to the reiterated UN doctrine regarding the decolonisation of this territory. Year after year, we have invited the United Kingdom—a country that is our friend, partner and ally—to comply with the UN mandate and to enter into negotiations on Gibraltar in the terms established by the United Nations.

Mr Chairman,

Today we renew our offer, this time with a sense of urgency. Allow me to explain why. On 23 June, the British people decided in a referendum that the United Kingdom should leave the European Union. In accordance with the EU Treaties, this would also involve the exit of Gibraltar, insofar as these Treaties only apply to the territory of Gibraltar because the United Kingdom assumes its foreign relations. This exit from the EU is going to mark a radical shift in Gibraltar's relationship with Spain; above all, it is going to generate a problem of the first order on the Rock, whose economic model is based on its full participation in the internal market, and also in the Spanish district next to Gibraltar, which we know as the "Campo de Gibraltar". Their respective economies are closely interconnected, and there is a major presence of Spanish workers on the Rock.

Faced with this situation, we would like to propose a solution. I would like to announce today, before this Commission, that Spain has formally invited the United Kingdom to open negotiations enabling us to reach an agreement so that the provisions of the EU Treaties may continue to apply to Gibraltar. With EU law as it stands, the only possibility for this to be the case once the United Kingdom has left the EU is for there to be a political tie between Gibraltar and Spain—which will continue to be an EU member. We would like to reach an agreement with the United Kingdom on a joint sovereignty system which would enable Gibraltar to stay in the EU, and based on the recognition of as broad a self-government as possible—which is compatible with Spain's constitutional system—and on an advantageous personal status for Gibraltarians, which could include dual nationality. We would also like for the Gibraltarians to study this offer in depth, since it affects their economy and well-being; as well as the well-being of the Spanish workers that commute daily to the Rock and to the surrounding territory. It is not a question of imposing anything on anyone. Naturally, they will want to be heard in these future negotiations. For our part, Spain has no objection, in consonance with its international status as a colony, for its officials to form part of the British delegation.

4

DOC 5

Spain will never relinquish its just claim and its aspiration of reaching a definitive solution to the question of Gibraltar in line with the relevant resolutions of the General Assembly and the applicable principles under the Charter of the United Nations. That said, we believe that none of this is going to keep us from working with the United Kingdom to reach the agreement that we are proposing.

Mr Chairman,

The proposal that Spain is making to the United Kingdom revolves around four major issues:

1. A personal status for the inhabitants of the Rock that will enable them to maintain their British nationality, opening up the possibility of also attaining Spanish nationality without having to renounce the former.

2. Maintenance of Gibraltar's self-governing institutions within the framework of a wide-ranging system of autonomy, which would very easily fit in with Spain's constitutional system.

3. Maintenance of Gibraltar's special tax regime, insofar as it is compatible with EU law.

4. Dismantling the Fence separating Gibraltar from the rest of the Iberian Peninsula, which the United Kingdom erected in 1909.

Spain and the United Kingdom would jointly exercise authority over matters of defence, foreign relations, control of external borders, immigration and asylum.

Mr Chairman,

The Spanish co-sovereignty proposal is being made in consideration not only of our country's historic claims, but also of the socioeconomic well-being of the region—and most especially, of the thousands of workers who cross the Fence every day to go to work, as well as that of those whose businesses depend on this workforce.

Spain considers that this co-sovereignty proposal is beneficial for all parties, since it would resolve a great many problems, some of them already existing, and others stemming from the United Kingdom's exit from the European Union. For example:

- Firstly, it would put an end to a controversy that has lasted for more than 300 years between two countries that are good friends and allies. The agreement would assist in maintaining Gibraltar's prosperity and stability, and provide a new foundation for strengthening relations between these two countries.
- Secondly, the Gibraltarian economy would continue to benefit from free access to the EU internal market, in particular the free movement of workers, capital and services—guarantees for Gibraltar's continued growth. In addition, Spain will ensure that Gibraltar benefits from EU policies and will propose that the EU establish the exceptions necessary to take into account the special situation of Gibraltar, as long as they are compatible with EU law.
- Thirdly, the EU legislation that, due to the dispute, has yet to be applied would be unblocked in such important areas as justice and home affairs, aviation and the environment.
- Fourthly, the Gibraltarians would benefit from a personal status which would enable them, if they so desired, to have both nationalities. This would enable them to continue to be EU citizens, with all of the advantages involved.

5

DOC 5

- Fifthly, if the border disappears, we could consider a comprehensive approach the economy of this area, with enormous potential for Gibraltar's port and airport, which would then be fully integrated into the European system. This would open up magnificent business opportunities to the companies in Gibraltar and Campo de Gibraltar. Our offer would be accompanied by an investment plan for Campo de Gibraltar in order to better exploit all of these advantages.
- Sixthly, the dismantling of the Fence would facilitate movement of workers, as well as social or personal travel, making the daily lives of the inhabitants of the Rock and of Campo de Gibraltar much easier.

This list could become even longer, perhaps with advantages that today we cannot even imagine, if we reach an agreement. We do not want, in any case, to impose the terms of the offer. It is simply a starting point for negotiations.

I would also like to highlight that Spain has no intention of interfering with Gibraltar's lifestyle, customs, or traditions; we would respect them and promote them, especially given that the Rock shares many cultural traits with its neighbour, Andalusia.

Mr Chairman,

We believe, in sum, that this proposal is a good deal for all of us: for Spain, for the United Kingdom, for Gibraltar and for the "Campo de Gibraltar". So why don't we sit down and talk?

Thank you very much.

6

DOC 6

Bienvenido | Welcome | Bienvenue | Benvinguts | Ongi etorri | Benvidos

Inicio | Atención al ciudadano | Mapa del sitio | Suscripción Alertas | Buscar

Ministerio Política Exterior y Cooperación Servicios al Ciudadano Sala de Pren

Está usted en: INICIO > SALA DE PRENSA > NOTAS DE PRENSA

Actualidad

> El ministro recibe a la secretaria general del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

> El Secretario de Estado para la Unión Europea ha recibido a la Ministra delegada para asuntos europeos de Rumanía

> España estará presente en la Bienal de Venecia de 2017

> El secretario de Estado Ildefonso Castro inaugura la conferencia "África en la perspectiva del G20"

NOTA DE PRENSA 139

España interviene en el Comité de Descolonización de Naciones Unidas: Gibraltar

14/06/2016

España participó el pasado 13 de junio en la reunión del Comité de Descolonización de Naciones Unidas (conocido también como "Comité de los 24"), celebrada en Nueva York.

La representante española en dicha reunión subrayó el compromiso y el respaldo de España con la labor que viene realizando el "Comité de los 24", fundamental para acabar con el colonialismo y para aplicar las medidas conducentes a lograr los objetivos del Tercer Decenio Internacional para la Erradicación del Colonialismo 2011-2020 y en particular a poner fin a la situación colonial anacrónica que España sigue sufriendo en pleno Siglo XXI.

Esta Organización ha reconocido en numerosas ocasiones la especificidad del proceso descolonizador de Gibraltar, al señalar que la situación colonial de Gibraltar menoscaba la integridad territorial de España como queda patente en la Resolución 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967, de la Asamblea General. Como destacó España, Naciones Unidas ha señalado con claridad que, en el proceso de descolonización de Gibraltar, el principio que debe regir no es el de libre determinación sino el de restitución de la integridad territorial española.

Recordó igualmente nuestra representante que la solución pasa por una restitución de territorio, tanto del cedido conforme al Tratado de Utrecht de 1713, como del que fue ocupado posteriormente, de forma ilegal, por el Reino Unido sin título alguno, en particular el Istmo y las aguas circundantes. En efecto, el Reino Unido se apropió de otros territorios no cedidos en el Tratado de Utrecht de 1713. Dicho Tratado define con total claridad cuáles son los espacios cedidos al Reino Unido: sólo se cedieron la ciudad y el castillo de Gibraltar junto con su puerto (con su aguas interiores únicamente), defensas y fortalezas que le pertenecen. Las aguas que rodean Gibraltar nunca se cedieron por lo que permanecieron y permanecen bajo soberanía española.

La representante española en la reunión del Comité de Descolonización recordó, en cuanto al Istmo que separa el Peñón del resto de la Península Ibérica, que tampoco

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160614_NOTA139.aspx

DOC 6

fue cedido en el Tratado de Utrecht. En el siglo XIX, España permitió al Reino Unido por razones humanitarias, establecer campamentos provisionales para evitar el contagio de la población del Peñón, afectada por una epidemia de fiebre amarilla. La epidemia pasó, pero a pesar de las protestas españolas, esos asentamientos en suelo español se convirtieron en permanentes. En 1909 el Reino Unido construía una Verja acotando la zona e intentando consolidar así la ocupación ilegal de territorio español.

España se refirió asimismo a que la Asamblea General de Naciones Unidas, desde hace cuatro décadas, viene instando a la Potencia administradora y a España a que resuelvan todas sus diferencias en torno a esta cuestión. Las Naciones Unidas proponen, así, una solución negociada bilateralmente entre España y el Reino Unido. Año tras año, una Decisión, adoptada por consenso por la Asamblea General, viene recogiendo este mandato de diálogo bilateral. La misma señala también el marco en el que debe producirse dicha solución negociada, es decir, el de la Declaración hispano-británica realizada en Bruselas el 27 de noviembre de 1984 y que dio lugar unos meses más tarde al denominado Proceso de Bruselas.

Contrariamente al mandato de las Naciones Unidas, y al compromiso adquirido por el propio Reino Unido en la Declaración de Bruselas de 1984, esas negociaciones hace ya años que no se están produciendo. La responsabilidad de este incumplimiento recae enteramente en la Potencia administradora que desde hace ya demasiados años viene negándose incluso a dialogar con España sobre el futuro de Gibraltar.

La representante española en la reunión del Comité de Descolonización recordó que l que pide nuestro país es el cumplimiento cabal de lo que Naciones Unidas ha dispuesto: entablar negociaciones con el Reino Unido en las que se tendrán en cuenta los intereses de la población del Territorio. Recordó igualmente que España ha trasladado este mensaje de disposición al diálogo y a la negociación una y otra vez a las autoridades del Reino Unido, a los más altos niveles, a pesar de que las dificultades de España con esta colonia no cesan, a causa de la actitud a menudo unilateral e irresponsable de las autoridades locales gibraltareñas.

En relación con esas dificultades que se dan de manera diaria, la representante española se refirió en particular a los ámbitos pesquero, fiscal y a ciertos tráficos ilícitos.

Así, en el ámbito pesquero, las autoridades locales de Gibraltar han hecho todo lo posible para que los pescadores españoles que venían faenando en las aguas españolas desde fechas inmemoriales dejen de pescar. En este sentido, en julio de 2013, para impedir de facto a los pescadores faenar, arrojaron cerca de setenta bloques de hormigón en la Bahía de Algeciras, en aguas que España considera como propias y que servían de caladero tradicional a los pescadores españoles.

Además, la colonia sigue manteniendo un régimen fiscal y financiero de naturaleza opaca y discriminatoria. Es bien conocido que Gibraltar es un paraíso fiscal y como ta es un obstáculo para los esfuerzos de la comunidad internacional de lucha contra la evasión fiscal y el blanqueo de capitales.

En cuanto a los tráficos ilícitos, España constata que, desgraciadamente, las autoridades locales gibraltareñas, más allá de meras declaraciones retóricas, no estár cooperando debidamente, siendo el ejemplo más evidente el contrabando de tabaco, que se ha convertido en un grave problema: entre 2010 y 2012 las aprehensiones de cajetillas de cigarrillos aumentaron en un 213%. Ante esta situación y la pasividad de las autoridades gibraltareñas, España mejoró la eficacia de los controles en la Verja, produciéndose un inmediato descenso del contrabando procedente de Gibraltar, que

DOC 6

se ha conseguido reducir en casi un 30% con respecto a 2014.

En definitiva, todos estos problemas generados en Gibraltar están causando inconvenientes a los ciudadanos tanto en Gibraltar, como en el Campo de Gibraltar y ha acentuado todavía más, si cabe, la urgencia de poner fin a esta situación colonial.

A pesar de ello, la representante española reiteró la buena voluntad de España a la hora de desarrollar una cooperación de carácter regional que redunde en beneficio de los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. Dicha cooperación regional debe dejar a un lado las cuestiones de soberanía y de jurisdicción, que corresponden exclusivamente a España y al Reino Unido, tal y como requiere la doctrina de las Naciones Unidas.

España impulsó el Foro de Diálogo sobre Gibraltar en 2004, como una iniciativa dirigida a favorecer la cooperación en beneficio de los ciudadanos del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. Pero el Foro quedó bloqueado en 2010 como consecuencia d la insistencia por parte de las autoridades locales de Gibraltar en utilizar las conversaciones sobre aspectos técnicos y cooperación local para avanzar en sus pretensiones en materia de soberanía.

Por ello, en línea con lo dispuesto en la última Decisión de Consenso sobre Gibraltar aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas de diciembre de 2015, estamos tratando de llegar desde hace años a un acuerdo con el Reino Unido sobre l puesta en marcha de un nuevo esquema de cooperación regional centrado únicament en cuestiones que atañen directamente a la cooperación entre los habitantes de uno otro lado de la Verja. Este nuevo esquema contempla la participación, además de España y del Reino Unido, de las autoridades locales gibraltareñas y – a diferencia de ya desaparecido "Foro Trilateral"- también de las autoridades locales y regionales españolas competentes.

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160614_NOTA139.aspx

DOC 7

Naciones Unidas A/AC.109/2016/8

Asamblea General

Distr. general
29 de febrero de 2016
Español
Original: inglés

Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

Gibraltar

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

		Página
I.	Generalidades	3
II.	Cuestiones constitucionales, jurídicas y políticas	3
III.	Presupuesto	5
IV.	Situación económica	5
	A. Generalidades	5
	B. Comercio	6
	C. Servicios bancarios y financieros	6
	D. Transportes	7
	E. Turismo	8
V.	Situación social	8
	A. Trabajo	8
	B. Bienestar y seguridad social	9

Nota: La información que figura en el presente documento de trabajo proviene de la que la Potencia administradora transmitió al Secretario General en virtud del Artículo 73 *e* de la Carta de las Naciones Unidas, así como de la facilitada por el Gobierno de España y la disponible en fuentes públicas, incluidas las del Gobierno del Territorio. La información fue transmitida por la Potencia administradora el 11 de enero de 2016. Se pueden encontrar más detalles en los anteriores documentos de trabajo publicados en el sitio web de las Naciones Unidas: www.un.org/es/decolonization/workingpapers.shtml.

16-03136 (S) 170316 290316

Se ruega reciclar

DOC 7

C. Salud pública 9

D. Educación 9

E. Delincuencia y seguridad pública 9

F. Derechos humanos 10

VI. Medio ambiente 10

VII. Foro de Diálogo sobre Gibraltar 10

VIII. Estatuto futuro del Territorio 11

A. Posición de la Potencia administradora 11

B. Posición del Gobierno del Territorio 13

C. Posición del Gobierno de España 13

D. Negociaciones entre el Reino Unido y España 15

E. Conversaciones entre el Reino Unido y Gibraltar 15

IX. Examen de la cuestión por las Naciones Unidas 16

A. Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales 16

B. Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) 16

X. Medidas adoptadas por la Asamblea General 16

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

I. Generalidades

1. Gibraltar es un Territorio No Autónomo administrado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Según la Potencia administradora, la base de la relación actual entre el Gobierno del Reino Unido y sus Territorios No Autónomos está consagrada en la constitución de cada Territorio; la soberanía sobre Gibraltar fue cedida al Reino Unido por España conforme al Tratado de Utrecht de 1713, con sus aguas territoriales derivadas de la soberanía sobre la tierra. Por su parte, España afirma que, en virtud del artículo 10 del Tratado, se cedió solo la ciudad y el castillo de Gibraltar, su puerto, defensas y fortalezas. Con el antecedente del llamamiento que viene dirigiendo la Asamblea General a España y al Reino Unido desde hace tiempo para que celebren conversaciones sobre la cuestión de Gibraltar (véase la resolución 2070 (XX), aprobada el 16 de diciembre de 1965), en 2015 la Asamblea, en su decisión 70/520, entre otras cosas, instó a los Gobiernos de España y del Reino Unido a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que fueran legítimas conforme al derecho internacional, llegasen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas (véanse las seccs. VIII y IX del presente informe).

2. El Territorio es una estrecha península que se extiende hacia el sur desde la costa sudoccidental de España, a la que está unida por un istmo de aproximadamente 1,6 km de longitud. El puerto español de Algeciras se encuentra a 8 km en dirección oeste, al otro lado de la bahía, y el continente africano está situado a 32 km en dirección sur, cruzando el estrecho de Gibraltar. Según la Potencia administradora, la superficie de Gibraltar es de 5,8 km^2; según España, que reivindica la soberanía del Territorio, es de 4,8 km^2. Continúan siendo motivo de discordia diversas cuestiones relativas al istmo y las aguas frente a la costa de Gibraltar.

3. En 2015, según la Potencia administradora, el Territorio contaba con una población de 33.140 habitantes. La libra gibraltareña, cuyo valor mantiene la paridad con la libra esterlina, es la moneda del Territorio, que lleva a cabo sus principales operaciones comerciales con países europeos, los Estados Unidos de América y países del norte de África. En virtud de la Ley sobre los Territorios Británicos de Ultramar de 2002 se concedió la ciudadanía británica a los ciudadanos de los territorios británicos de ultramar.

II. Cuestiones constitucionales, jurídicas y políticas

4. Con arreglo a la Orden Constitucional de Gibraltar de 2006, el Gobierno de Gibraltar está integrado por los ministros elegidos representados en el Consejo de Ministros y por el Gobernador, que representa a la Corona británica. Desde enero de 2016, el Teniente General Edward Davis ocupa el cargo de Gobernador, el cual, en virtud de la Constitución de 2006, es responsable de las relaciones exteriores, la defensa, la seguridad interna (incluida la policía, junto con la Autoridad Policial de Gibraltar) y determinados nombramientos de cargos públicos, conforme a las facultades que le confiere la Constitución. El Gobierno elegido de Gibraltar se encarga de todos los demás asuntos.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

5. Después de las elecciones, el Gobernador, a su discreción, nombra Ministro Principal al parlamentario que, a su juicio, tenga más probabilidades de inspirar la máxima confianza a los demás miembros del Parlamento. El Gobernador designa a otros ministros entre los parlamentarios elegidos, con el asesoramiento del Ministro Principal. En virtud de la Constitución de 2006, el Parlamento tiene la facultad de legislar en pro de la paz, el orden y el buen gobierno de Gibraltar, mientras que la Corona británica conserva plenos poderes para establecer ocasionalmente leyes con los mismos fines. Según la Potencia administradora, la Corona británica no ha ejercido dichos poderes desde que entró en vigor la Constitución de 2006, la cual también contiene disposiciones sobre las tierras de la Corona en Gibraltar.

6. Gibraltar posee un tribunal supremo, cuyas decisiones pueden recurrirse ante un tribunal de apelaciones y posteriormente ante Su Majestad la Reina, que es asesorada por el Comité Judicial del Consejo Privado.

7. En las elecciones generales celebradas el 26 de noviembre de 2015, el Partido Socialista Laborista de Gibraltar y el Partido Liberal de Gibraltar formaron una coalición, liderada por Fabian Picardo, que logró la victoria con aproximadamente el 68,03% de los votos y diez escaños en el Parlamento; el Partido Socialdemócrata de Gibraltar obtuvo el 31,37% de los votos y los siete escaños restantes; el 0,6% de los votos fueron declarados nulos. De resultas, el Sr. Picardo fue reelegido Ministro Principal. Está previsto que las próximas elecciones se celebren en 2019.

8. La Constitución de 2006 reconoce que, sin perjuicio de que la Potencia administradora sea, en última instancia, responsable de que Gibraltar cumpla la legislación de la Unión Europea, los asuntos que según dicha Constitución son competencia de los ministros elegidos seguirán siéndolo aunque se planteen en el contexto de la Unión. En junio de 2004, tras realizar una campaña jurídica y política para lograr el derecho a votar en las elecciones europeas, los gibraltareños participaron por primera vez en las elecciones al Parlamento Europeo gracias a que la Potencia administradora creó, únicamente a los efectos de esos comicios, una nueva circunscripción electoral integrada por Gibraltar y la región sudoccidental de Inglaterra (la "circunscripción combinada"). Los gibraltareños volvieron a votar en las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en junio de 2009 y en mayo de 2014. Según la Potencia administradora, los gibraltareños participarán en el próximo referendo sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea, que se celebrará el 23 de junio de 2016.

9. El Reino Unido, sigue considerando que, en su condición de Territorio separado reconocido por las Naciones Unidas e incluido desde 1946 en su lista de Territorios No Autónomos, Gibraltar goza de los derechos individuales y colectivos otorgados por la Carta. El Reino Unido también cree que el pueblo de Gibraltar tiene derecho a la libre determinación. Para la Potencia administradora está claro que la Constitución de 2006 establece las competencias pertinentes de los Gobiernos del Reino Unido y Gibraltar.

10. Por su parte, el Gobierno de España sostiene que la Constitución de 2006 no afecta a la capacidad internacional de Gibraltar, que su aprobación fue una reforma del régimen colonial, que permanece inalterado, y que tampoco afecta en modo alguno al proceso pendiente de descolonización de Gibraltar, al que se aplica el principio de integridad territorial y no el de libre determinación. En este contexto, el Gobierno de España insiste en que la participación de Gibraltar en cualquier instrumento internacional debe hacerse a través del Reino Unido en calidad de

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Potencia administradora responsable de las relaciones internacionales del Territorio, incluso en las esferas de los servicios financieros internacionales, los derechos humanos y el medio ambiente.

III. Presupuesto

11. Según la Potencia administradora, en marzo de 2015 los ingresos del Gobierno del Territorio para el ejercicio económico 2014/15 ascendían a 571,3 millones de libras y sus gastos eran de aproximadamente 433,8 millones. En cuanto al ejercicio económico 2015/16, el Gobierno del Territorio estimó que sus ingresos periódicos habían sumado 559,0 millones de libras, mientras que el presupuesto general de gastos periódicos había ascendido a 541,0 millones de libras. Además, para el ejercicio 2015/16 el Gobierno del Territorio aprobó un gasto en proyectos de infraestructura de 94,6 millones de libras, que se financiaría mediante el Fondo de Mejora y Desarrollo, frente a los 104,0 millones de libras de 2014/15. En Gibraltar, la tasa efectiva más alta posible del impuesto sobre la renta de las personas físicas es del 28%, mientras que la del impuesto de sociedades es del 10%.

12. El Gobierno de España recuerda que la Comisión Europea está llevando a cabo una investigación sobre el régimen fiscal de Gibraltar. España considera que Gibraltar es un paraíso fiscal y que con arreglo a ese régimen las ganancias obtenidas en el extranjero por empresas registradas en Gibraltar están exentas de impuestos.

13. Por su parte, la Potencia administradora sostiene que Gibraltar sigue todas las directivas pertinentes de la Unión Europea referentes a la supervisión y regulación financieras, la tributación directa y la lucha contra el blanqueo de dinero.

IV. Situación económica

A. Generalidades

14. Gibraltar carece de recursos naturales conocidos y de tierra cultivable. La economía se ha ido centrando cada vez más en el turismo y los servicios financieros, como la banca, los seguros, el transporte marítimo y la gestión de carteras de inversiones, así como el juego por Internet. En el ejercicio 2014/15 el producto interno bruto previsto de Gibraltar creció hasta alcanzar unos 1.637 millones de libras, mientras que el producto interno bruto per cápita fue de aproximadamente 46.419 libras.

15. Hasta 1980, la economía dependía en gran medida de los gastos del Ministerio de Defensa del Reino Unido. Según la Potencia administradora, la situación cambió drásticamente con los años, ya que el gasto militar del Reino Unido pasó de representar el 60% de la economía gibraltareña a menos del 6%. Según la Potencia administradora, en 2015 el Ministerio empleaba a unas 600 personas, de una fuerza de trabajo de alrededor de 24.000.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 7

B. Comercio

16. Según la Potencia administradora, en 2014 el valor total de las importaciones del Territorio ascendió a unos 1.845 millones de libras. Alrededor del 25% de las importaciones no relacionadas con combustibles proceden del Reino Unido, pero también de otros países, como Alemania, España y los Países Bajos. El valor total de las exportaciones del Territorio en 2014 fue de aproximadamente 1.450 millones de libras. Las exportaciones siguieron consistiendo principalmente en la reexportación de petróleo y de productos derivados del petróleo para el transporte marítimo.

C. Servicios bancarios y financieros

17. Según la Potencia administradora, Gibraltar cuenta con un sector financiero privado bien desarrollado y regulado por la Comisión de Servicios Financieros. El ámbito normativo abarca todos los tipos de servicios financieros, y las leyes, los sistemas y las prácticas administrativas de Gibraltar, que, en opinión de la Potencia administradora, son plenamente compatibles con sus obligaciones para con la Unión Europea, han sido sometidos a exámenes independientes del Grupo de Acción Financiera, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones. Gibraltar también participa en el proceso de evaluación nacional de riesgos y examen por pares del Grupo de Acción Financiera.

18. La evasión fiscal es un delito determinante del blanqueo de dinero y está sujeta a la notificación de transacciones sospechosas. La Dependencia de Inteligencia Financiera de Gibraltar pertenece al Grupo Egmont, por lo que intercambia información de manera sistemática con otros miembros del Grupo. Gibraltar tiene acuerdos sobre el intercambio de información fiscal con 79 países y territorios. Se ha proporcionado información fiscal a los Estados Unidos con arreglo al acuerdo sobre el intercambio automático de información en virtud de la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras y está previsto que en 2016 entre en vigor un acuerdo similar con el Reino Unido en virtud de las Normas de Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales Internacionales, de 2014. En diciembre de 2015, el Gobierno del Territorio publicó normas para el intercambio automático de información con los Estados miembros de la Unión Europea, las Normas de Cooperación Internacional (Mejora del Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales Internacionales) de 2015, con el fin de aplicar la norma común de declaración de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

19. El 14 de octubre de 2015, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó una resolución por la que aceptaba la solicitud presentada por el Reino Unido en nombre de Gibraltar de que este Territorio fuera evaluado por el Comité de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo. Además, en el comunicado aprobado en la cuarta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, celebrada en Londres los días 1 y 2 de diciembre de 2015, todos los territorios de ultramar que ofrecían servicios financieros confirmaron su pleno compromiso con la cooperación internacional en cuestiones tributarias y con la lucha contra el blanqueo de dinero, la evasión fiscal, la financiación ilícita y la corrupción.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

20. El Gobierno de España recuerda que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Comisión Europea determinó en un informe de 2014 que existían razones para creer que se habían cometido delitos de contrabando de tabaco y blanqueo de dinero procedentes de Gibraltar que afectaban a los intereses financieros y de otro tipo de la Unión Europea.

21. La Potencia administradora señala que el Gobierno de Gibraltar obtuvo luego opiniones jurídicas que indicaban que las acusaciones vertidas en el informe de la Oficina eran infundadas.

D. Transportes

22. En 2006, durante las negociaciones celebradas en Córdoba (España), se acordó mejorar la circulación por carretera entre Gibraltar y España. Las mejoras incluían la apertura de carriles en ambas direcciones y de pasillos verdes y rojos para peatones y vehículos en la verja/frontera. Sigue siendo necesario efectuar controles aduaneros y policiales adecuados, ya que Gibraltar no pertenece al territorio aduanero común de la Unión Europea. Además, el Reino Unido y Gibraltar no están incluidos en el espacio Schengen a los efectos del control de las fronteras exteriores. En opinión de la Potencia administradora, desde el 26 de julio de 2013, el Gobierno de España realiza controles desproporcionados y prolongados en la frontera entre Gibraltar y España; aunque la situación ha mejorado con respecto al verano de 2013, esta sigue siendo imprevisible.

23. La Comisión Europea ha enviado tres misiones técnicas de investigación a La Línea de la Concepción y Gibraltar, a saber, en septiembre de 2013, julio de 2014 y octubre de 2015. A raíz de sus dos primeras misiones, la Comisión formuló recomendaciones a las autoridades del Reino Unido y España.

24. España insiste en que los controles de la verja carecen de toda motivación política y se realizan únicamente para garantizar el estricto cumplimiento de la legislación de España y la Unión Europea, conforme a los principios de aleatoriedad, proporcionalidad y no discriminación. Los controles son esenciales para que España cumpla sus obligaciones con el conjunto de la Unión Europea y son especialmente necesarios teniendo en cuenta que en la zona son comunes diversos tipos de tráfico ilícito y que Gibraltar no forma parte ni del espacio Schengen ni de la Unión Aduanera de la Unión Europea. Además, España subraya que el puesto de control de policía y aduanas de La Línea de la Concepción (la verja) no se corresponde con la demarcación de la frontera reconocida por España conforme al Tratado de Utrecht. Siguen registrándose retrasos esporádicos del tráfico de vehículos y peatones en la verja. España destaca además que ha cumplido plenamente las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la gestión en la verja de la circulación de personas, vehículos y mercancías y en 2015 terminó la reestructuración del puesto de control aduanero y la instalación de 13 máquinas automáticas de lectura de pasaportes electrónicos en cada dirección, lo que ha hecho que la circulación sea más fluida.

25. El Reino Unido sigue siendo responsable de todas las obligaciones internacionales en materia de seguridad aérea respecto del aeropuerto, que es un aeródromo militar abierto a vuelos civiles, y el Ministerio de Defensa mantiene el control y la responsabilidad de las operaciones de los aviones militares del aeródromo. Según la Potencia administradora, el Parlamento de Gibraltar ha

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

promulgado legislación sobre la seguridad de la aviación civil, en virtud de la cual la aviación civil es responsabilidad del Gobierno de Gibraltar. España continúa rechazando esa responsabilidad, pues sostiene que la ocupación por el Reino Unido del istmo en el cual se construyó el aeródromo es ilegal y no se ajusta al derecho internacional público porque no es uno de los lugares cedidos en el Tratado de Utrecht. Por su parte, el Reino Unido sostiene que su soberanía comprende todo el territorio de Gibraltar.

26. El estrecho de Gibraltar es una importante ruta de navegación y las instalaciones portuarias del Territorio son utilizadas por numerosas líneas de transporte marítimo de larga distancia y buques de carga. Según el Reino Unido, las aguas territoriales británicas de Gibraltar abarcan una zona de 3 millas náuticas (o menos, en los casos en que corresponda utilizar el método de la línea media con otras aguas territoriales), de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Por su parte, España dice ejercer sus derechos y jurisdicción soberanos sobre sus aguas territoriales, incluidas todas las zonas marítimas que rodean Gibraltar (con la sola excepción de sus instalaciones portuarias).

27. Periódicamente, la Potencia administradora desafía a buques del Estado español y protesta ante el Gobierno de España por las incursiones ilegales de esos buques en aguas territoriales británicas de Gibraltar, que considera como violaciones de los artículos 17 a 19 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (significado de paso inocente), y del Convenio sobre el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes.

28. Por su parte, España afirma que lo que el Reino Unido describe como “incursiones ilegales” de buques españoles son actividades rutinarias de sus buques en aguas españolas.

E. Turismo

29. El sector del turismo experimentó un descenso del número de visitantes, que pasó de 11,1 millones en 2013 a aproximadamente 10,3 millones en 2014. Los visitantes de 2014 comprendían unos 176.000 que llegaron por avión (frente a aproximadamente 165.000 en 2013), 313.000 por mar (293.000 en 2013) y 9.762.000 por tierra (10.653.000 en 2013). En opinión de la Potencia administradora, este descenso se produjo durante un período en que eran frecuentes los retrasos en la frontera. La mayor parte de los turistas que llegan por carretera proceden de España y van a pasar el día; los turistas que llegan por vía aérea proceden principalmente del Reino Unido, mientras que por vía marítima llegan sobre todo los visitantes que se trasladan en ferri desde Marruecos y cruceros que hacen escala para pasar el día.

V. Situación social

A. Trabajo

30. Según la Potencia administradora, en octubre de 2014 había 24.422 puestos de trabajo en el Territorio, que incluían, en los mayores sectores, 3.107 en la

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

construcción, 3.388 en la banca y las finanzas, 3.172 en los juegos de azar y apuestas, y 2.542 en el comercio minorista y mayorista. La tasa de desempleo se situó en el 2,8% de la población residente y era el 1,8% de la fuerza de trabajo total, en la que se incluía a los trabajadores fronterizos.

B. Bienestar y seguridad social

31. Como se mencionó en documentos de trabajo anteriores, los sectores del bienestar y la seguridad social de Gibraltar siguen estando regulados por diversas leyes que abarcan esferas como las prestaciones por accidente laboral, incapacidad laboral y muerte en el trabajo, prestaciones y subsidios de maternidad, pagos por fallecimiento, pensiones de vejez, prestaciones para familiares supérstites y subsidios para tutores.

C. Salud pública

32. La Dirección General de Salud de Gibraltar, que es un departamento del Gobierno del Territorio, se encarga de prestar servicios médicos en Gibraltar. El Gobierno del Territorio sigue atendiendo las necesidades de las personas de edad.

D. Educación

33. En Gibraltar la educación es gratuita y obligatoria para los niños de 4 a 15 años de edad. El idioma de instrucción es el inglés. La enseñanza pública se imparte en 11 escuelas de enseñanza primaria y 2 escuelas de enseñanza secundaria, así como en la Escuela de Estudios Avanzados de Gibraltar y el Centro de Formación Profesional, centros a los que asisten más de 5.000 alumnos. Se estima que la tasa de alfabetización del Territorio es casi del 100%. La Universidad de Gibraltar, cuya creación se había anunciado en 2014 y para la cual se habían destinado unos fondos aprobados de 10 millones de libras, se inauguró oficialmente en septiembre de 2015.

34. Según la Potencia administradora, el gasto gubernamental en educación durante el ejercicio que finalizó en marzo de 2015 fue de cerca de 42 millones de libras, mientras que se gastaron 1,4 millones de libras en reformar los edificios de los centros escolares de la región. Los alumnos que ingresan en una universidad del Reino Unido tienen derecho a recibir becas del Gobierno de Gibraltar. En 2015, asistieron a universidades del Reino Unido 931 estudiantes.

E. Delincuencia y seguridad pública

35. La Real Policía de Gibraltar es la encargada de mantener el orden público en el Territorio, junto con la Dirección General de Policía de Gibraltar. El Gobernador tiene, en última instancia, la responsabilidad general de velar por la integridad, probidad e independencia del cuerpo de policía de Gibraltar y por los aspectos conexos de la seguridad nacional, incluida la seguridad interna.

36. Según el Plan Policial Anual de Gibraltar para 2015/16, la Real Policía de Gibraltar se propone aplicar medidas y elaborar estrategias destinadas a reducir el nivel general de delincuencia. Además, dado que el suministro de drogas y su

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

consumo, así como su vínculo indiscutible con la delincuencia, siguen siendo motivo de gran preocupación, la policía considera que este ámbito de la actividad policial constituye un componente clave para lograr una comunidad segura; a través de la educación, la concienciación y la aplicación efectiva de la ley, la policía tratará de que la totalidad de Gibraltar, incluidas las aguas circundantes, se convierta en un lugar en el cual y desde el cual las personas con intenciones de suministrar drogas tengan grandes dificultades para operar. Según la Potencia administradora, estos planes responden a una encuesta realizada en 2014 por la Dirección General de Policía de Gibraltar en que se determinó que el suministro y el uso indebido de drogas eran un problema que convenía tener en cuenta en la planificación de la policía.

37. Según la Potencia administradora, se ha hecho extensiva a Gibraltar la aplicación del Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, concertado bajo los auspicios de la OCDE.

F. Derechos humanos

38. Se aplican en Gibraltar los importantes instrumentos de derechos humanos siguientes: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La Constitución del Territorio de 2006 contiene un capítulo sobre los derechos y las libertades fundamentales de las personas. En octubre de 2013 el Gobierno de Gibraltar solicitó oficialmente que se aplicara en el Territorio la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El Gobierno de Gibraltar ha seguido trabajando en estrecha colaboración con sus homólogos del Reino Unido para estudiar la posibilidad de hacer extensivas a Gibraltar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.

VI. Medio ambiente

39. En el comunicado aprobado en la cuarta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, celebrada en 2015, como se mencionó anteriormente, los dirigentes del Reino Unido y de los territorios de ultramar reconocieron la urgente necesidad de promover y facilitar la energía renovable y la eficiencia energética y de hacer frente a los retos de la seguridad energética y la mitigación del cambio climático.

VII. Foro de Diálogo sobre Gibraltar

40. Las negociaciones entre el Reino Unido y España sobre el tema de Gibraltar condujeron a la creación en 2004 del Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar. Desde 2010 no se han celebrado más reuniones. De 2012 a 2014 el Reino Unido expresó su deseo de retomar el Foro y, como alternativa, propuso un diálogo oficioso *ad hoc* en el que participarían, según procediera, todas las partes

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

competentes en los asuntos tratados. España manifestó que el Foro ya no existía y debía ser sustituido por un nuevo mecanismo "*ad hoc*" de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estuvieran representados los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. Hasta febrero de 2016 no se habían celebrado conversaciones *ad hoc*.

VIII. Estatuto futuro del Territorio

A. Posición de la Potencia administradora

41. En una declaración efectuada en ejercicio del derecho a contestar ante la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) de la Asamblea General en la sesión celebrada el 9 de octubre de 2015, el representante del Reino Unido dijo que su Gobierno recordaba su soberanía sobre Gibraltar y las aguas territoriales circundantes y reafirmaba que Gibraltar gozaba de los derechos que le otorgaba la Carta. El Reino Unido recordaba también que el pueblo de Gibraltar disfrutaba del derecho a la libre determinación y que la Constitución de 2006, respaldada en un referendo, preveía una relación moderna y madura entre Gibraltar y el Reino Unido. Su Gobierno reafirmaba que no concertaría acuerdos en virtud de los cuales el pueblo de Gibraltar pasara a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados libre y democráticamente y confirmaba que no entraría en un proceso de negociaciones sobre la soberanía con el que Gibraltar no estaba conforme. El Gobierno del Reino Unido reafirmó su compromiso de salvaguardar Gibraltar, a su población y su economía.

42. El representante también declaró que el Reino Unido y Gibraltar seguían firmemente comprometidos con el Foro trilateral de Diálogo, que consideraban el medio más digno de crédito, constructivo y práctico para reforzar las relaciones entre todas las partes. El Reino Unido lamentaba que el Gobierno de España se hubiera retirado de esas conversaciones en 2011. Tras una propuesta inicial formulada a España por el Reino Unido y Gibraltar en abril de 2012, el Reino Unido pretendía avanzar hacia conversaciones *ad hoc* entre altos funcionarios con el objetivo de impulsar la cooperación sobre cuestiones de importancia para las partes, por medios que reflejaran plenamente los intereses, los derechos y las responsabilidades del pueblo de Gibraltar. Proseguían los contactos con Gibraltar y España para lograr que se celebraran esas conversaciones *ad hoc*. En virtud de la Constitución de 2006, Gibraltar tenía competencia respecto de todas las esferas relativas a las políticas, salvo las relaciones exteriores, la defensa y la seguridad interna, que se reservaban al Reino Unido. Por consiguiente, la participación activa de Gibraltar en cualquier proceso de diálogo no era negociable.

43. Además, el representante declaró que el Reino Unido rechazaba las acusaciones según las cuales había ocupado ilegalmente el istmo y las aguas circundantes. De conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, la soberanía sobre las aguas territoriales derivaba de la soberanía sobre la tierra. El Estado que tenía soberanía sobre la tierra tenía también soberanía sobre las aguas territoriales hasta tres millas náuticas o hasta la línea media. Su Gobierno había manifestado claramente su posición al Gobierno español siempre que había sido necesario y continuaría defendiendo la soberanía británica y

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

aplicando una serie de respuestas navales y diplomáticas adecuadas a las incursiones ilegales de buques españoles en aguas territoriales británicas de Gibraltar.

44. Añadió que el Gobierno de Gibraltar estaba dispuesto a colaborar con sus homólogos españoles en todo el conjunto de problemas relacionados con la aplicación de la ley. Su delegación recordaba la frecuente cooperación entre la Real Policía de Gibraltar y la Guardia Civil española, que beneficiaba tanto a España como a Gibraltar. Con arreglo a la Constitución, Gibraltar tenía competencias en materia tributaria y mantenía un sistema tributario justo y abierto. Cumplía todos los reglamentos y directivas de la Unión Europea relativos a los servicios financieros, los impuestos y el blanqueo de dinero, incluida la directiva sobre el ahorro y la directiva relativa a la asistencia mutua. La OCDE incluía a Gibraltar en la lista de jurisdicciones que habían aplicado sustancialmente la norma tributaria convenida internacionalmente, junto con el Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos.

45. El representante también dijo que Gibraltar había hecho sólidos progresos en relación con los acuerdos de intercambio de información tributaria: había firmado 27 de esos acuerdos y había establecido más de 130 relaciones equivalentes con Estados que eran signatarios del Convenio de Asistencia Administrativa Mutua en Materia Fiscal de la OCDE y con todos los Estados miembros de la Unión Europea. Gibraltar había enviado a España una propuesta escrita sobre un acuerdo de ese tipo, pero hasta la fecha no había recibido respuesta alguna. No obstante, sí había habido intercambio de información entre Gibraltar y España en el marco de la directiva de asistencia mutua de la Unión Europea y el Convenio. Además, Gibraltar había extendido el intercambio automático de información a cinco Estados miembros de la Unión Europea, incluida España. Gibraltar seguiría cooperando en la investigación de la Comisión Europea sobre un aspecto de su régimen tributario con el apoyo del Gobierno británico, que estaba seguro de que ese régimen tributario cumplía todas las normas de la Unión Europea e internacionales aplicables. El informe publicado en 2014 por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude había suscitado preocupación en las autoridades tanto españolas como gibraltareñas respecto del contrabando de cigarrillos en la frontera entre Gibraltar y España. La Comisión Europea había reconocido el compromiso de Gibraltar de abordar el contrabando de tabaco y las importantes medidas adoptadas hasta la fecha, en particular la restricción del número de cigarrillos permitido en la zona de la frontera terrestre a 200 cigarrillos por persona. Gibraltar había expresado en repetidas ocasiones su deseo de colaborar de manera más estrecha y directa con sus homólogos españoles a ese respecto.

46. El representante terminó diciendo que la creación del arrecife por Gibraltar, había sido considerada legal por la Comisión Europea en 2014 y formaba parte de su plan de ordenación del entorno marino a largo plazo, encaminado a mejorar las poblaciones de peces y regenerar el hábitat marino. El uso de bloques de hormigón para crear arrecifes artificiales estaba en consonancia con las mejores prácticas internacionales y con el enfoque que utilizaba el propio Gobierno de España en ese ámbito. El entorno de Gibraltar, incluidas las aguas territoriales británicas de Gibraltar , era responsabilidad de su Gobierno, que conocía sus obligaciones en virtud de la legislación de la Unión Europea y de los tratados y convenios internacionales pertinentes (véase A/C.4/70/SR.3).

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

B. Posición del Gobierno del Territorio

47. El 9 de octubre de 2015, en su intervención ante la Cuarta Comisión, el Ministro Principal de Gibraltar dijo, entre otras cosas, que Gibraltar seguía siendo la última colonia de Europa únicamente debido a la insistencia del Gobierno de España en que el principio inalienable de libre determinación no se aplicaba a los gibraltareños, lo que era contrario a las disposiciones de la Carta y a las resoluciones pertinentes relativas a la descolonización. Cada año, los intentos del pueblo de Gibraltar de que su nación fuese retirada de la lista de Territorios No Autónomos se veían frustrados, a pesar de que las sucesivas administraciones políticas ya habían sentado los elementos básicos de la nacionalidad. Gibraltar estaba mejor preparado para la autonomía que muchas otras antiguas colonias.

48. También declaró que los acuerdos de intercambio de información con 79 países y el inminente establecimiento de un registro central de la propiedad efectiva de empresas ponían de manifiesto que Gibraltar estaba plenamente comprometido a velar por la transparencia de las transacciones financieras internacionales. Declaró además que el Gobierno español trataba de obstaculizar el proceso de descolonización de Gibraltar, desacreditar su economía e impedir que los gibraltareños eligieran su futuro con libertad e imparcialidad, con el fin de obtener la soberanía de Gibraltar sin el consentimiento de su población.

49. Asimismo, declaró que España se había retirado del Foro trilateral de Diálogo, aun cuando un ex Ministro de Asuntos Exteriores de España había reconocido que era el único proceso que facilitaba la cooperación entre todas las partes, y sostuvo que, al igual que el Reino Unido, Gibraltar seguía comprometido con ese Foro y estaba convencido de que, mediante el diálogo y la cooperación, resultaría beneficioso para las economías de ambos lados de la frontera (véase A/C.4/70/SR.3).

C. Posición del Gobierno de España

50. El 9 de octubre de 2015, en su declaración ante la Cuarta Comisión, el representante de España dijo que, una vez más, España intervenía ante la Comisión para pedir al Reino Unido, país amigo, socio y aliado, que cumpliera el mandato de las Naciones Unidas y negociara sobre Gibraltar. España quería emprender esas negociaciones para llegar a una solución definitiva conforme a las resoluciones pertinentes de la Asamblea General, los principios aplicables y la Carta, y confiaba en que el Reino Unido haría lo mismo, según habían convenido los Ministros de Relaciones Exteriores de ambos países en 1984. En pleno Tercer Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo, la situación de Gibraltar era un anacronismo histórico que no había cambiado porque la Potencia administradora se negaba retomar el diálogo sobre la cuestión de la soberanía. El representante recordó que, según el Tratado de Utrecht, España solo había cedido al Reino Unido la ciudad y el castillo de Gibraltar, junto con su puerto (con sus aguas interiores únicamente), y las defensas y fortalezas que le pertenecían. España nunca había cedido las aguas territoriales, de modo que las presuntas "incursiones ilegales en aguas británicas" no eran sino simples actividades rutinarias de buques españoles en aguas españolas. Además, como el Reino Unido había reconocido reiteradamente, el Tratado hacía inviable la independencia de Gibraltar sin el consentimiento de España. La descolonización era posible, sin embargo, cuando la Potencia

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

administradora demostraba voluntad política, como había hecho la Corona británica en varios antiguos Territorios.

51. El representante añadió que, amparándose en la doctrina establecida por la Asamblea General, según la cual los diversos supuestos territoriales debían examinarse de forma individualizada, España sostenía que en el caso de Gibraltar el principio que debía regir no era el de libre determinación, sino el de restitución de la integridad territorial de España. Los intereses de la población de Gibraltar debían tenerse en cuenta, pero en las negociaciones con España la articulación y defensa de esos intereses correspondía al Reino Unido, en su condición de Potencia administradora. Por mucho que se le hubiera otorgado una Constitución, el estatuto internacional de Gibraltar no había cambiado y sus autoridades locales no tenían legitimidad para interponerse en las negociaciones sobre la controversia resultante de la ocupación ilegal por el Reino Unido del istmo y las aguas circundantes.

52. El representante declaró además que España nunca había aceptado ni aceptaría una situación colonial que contravenía el derecho internacional y que estaba causando daño no solo a la población de la región en su vida diaria, sino también a las arcas de España y de la Unión Europea. En 2013, las autoridades de Gibraltar habían arrojado en aguas españolas unos 70 bloques de hormigón y seguían trabajando para ganar terreno al mar, impidiendo faenar a los pescadores españoles y provocando daños ambientales a España. Por otra parte, las autoridades de Gibraltar habían creado un sistema de total exención fiscal para las sociedades extranjeras que se establecieran allí, y habían adoptado más de cien decisiones fiscales que otorgaban a ciertas sociedades un tratamiento fiscal privilegiado, con lo que se competía de forma no transparente con las jurisdicciones fiscales de España y la Unión Europea y resultaba imposible identificar a los propietarios de esas sociedades. Además, aunque el contrabando de cigarrillos de Gibraltar había alcanzado niveles alarmantes, con pérdidas económicas que solo para la región de Andalucía ascendían a unos 800 millones de euros, las autoridades de Gibraltar no habían actuado más que de palabra contra ese tráfico ilícito. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude había indicado en un informe de 2014 que había motivos para creer que se habían cometido delitos de contrabando y blanqueo de capitales que afectaban a los intereses financieros y de otra índole de la Unión Europea. La Unión Europea también estaba investigando a Gibraltar en relación con posibles violaciones de reglamentos ambientales y tributarios.

53. El representante también declaró que para defender sus intereses y cumplir sus obligaciones como miembro de la Unión Aduanera de la Unión Europea y el Acuerdo de Schengen, España efectuaba regularmente controles de identidad y aduaneros obligatorios en la verja fronteriza con el Peñón. Sin embargo, al hacerlo siempre procuraba asegurar el bienestar social y el desarrollo económico de los habitantes tanto de Gibraltar como de la zona circundante del Campo de Gibraltar. Por lo tanto, España estaba dispuesta a establecer un mecanismo *ad hoc* de cooperación regional en el que participaran España, el Reino Unido, las autoridades locales de Gibraltar y sus contrapartes españolas vecinas, así como observadores de la Comisión Europea; el mecanismo sustituiría al desaparecido Foro trilateral de Diálogo, que se había convertido en un instrumento para promover las posiciones de Gibraltar en materia de soberanía. El representante observó que el Reino Unido y España se habían comprometido a reforzar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada y estaban intercambiando propuestas para alcanzar ese objetivo común (véase A/C.4/70/SR.3).

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

D. Negociaciones entre el Reino Unido y España

54. En 2015 no se mantuvieron negociaciones bilaterales en el marco del Proceso de Bruselas, que es independiente del Foro de Diálogo. El Gobierno del Reino Unido dejó claro en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 2006 que nunca concertaría acuerdos en virtud de los cuales el pueblo de Gibraltar pasara a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos, que expresó libre y democráticamente. Además, el Reino Unido también ha declarado que no se pueden celebrar conversaciones relacionadas con la soberanía sin el consentimiento de Gibraltar, y que tampoco puede iniciar un proceso de negociaciones sobre la soberanía con el que Gibraltar no esté de acuerdo.

55. Por su parte, el Gobierno de España continuó pidiendo que se reanudaran las conversaciones bilaterales sobre la soberanía con el Gobierno del Reino Unido. El Gobierno español considera que la posición del Reino Unido va en contra de la doctrina establecida en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del compromiso contraído con España en la Declaración de Bruselas de 1984.

E. Conversaciones entre el Reino Unido y Gibraltar

56. En la tercera reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, celebrada en Londres los días 2 y 3 de diciembre de 2014, los dirigentes del Reino Unido y de los territorios de ultramar afirmaron en el comunicado del Consejo que, en el caso de aquellos Territorios con poblaciones permanentes que así lo desearan, el Reino Unido seguiría apoyando las solicitudes para que se retiraran de la lista de las Naciones Unidas de Territorios No Autónomos. Además, en la cuarta reunión del Consejo, arriba mencionada y celebrada en 2015, los dirigentes del Reino Unido y de los territorios de ultramar afirmaron asimismo, entre otras cosas, que el principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos, consagrados en la Carta, eran aplicables a los pueblos de los territorios de ultramar y reafirmaron la importancia de promover el derecho de los pueblos de los territorios a la libre determinación, lo cual constituía una responsabilidad colectiva de todas las instancias del Gobierno del Reino Unido.

57. Los Gobiernos del Reino Unido y Gibraltar han reconocido que la Constitución actual establece entre las dos partes una relación constitucional moderna y madura. El Gobierno de Gibraltar cree que es importante examinar la Constitución de 2006, junto con el Reino Unido, para evaluar qué nuevos progresos o modificaciones son necesarios y apropiados. Este examen debería incluir el estudio de las cuestiones relativas a los derechos humanos y la cuestión de la retirada de Gibraltar de la lista de Territorios No Autónomos. Si bien el Reino Unido ha expresado su parecer sobre los mecanismos relativos a dicha retirada, ambos Gobiernos señalan que, en virtud del Artículo 73 *e* de la Carta, el Reino Unido tiene la obligación de seguir presentando informes anuales hasta que la Asamblea General elimine a un Territorio de su lista de Territorios No Autónomos.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 7

IX. Examen de la cuestión por las Naciones Unidas

A. Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

58. Un representante de España asistió al seminario regional del Caribe, celebrado en Managua del 19 al 21 de mayo de 2015, y formuló una declaración, al igual que un representante de Gibraltar (véase A/70/23, anexo II).

59. El Comité Especial, que trató la cuestión de Gibraltar en una sesión celebrada el 15 de junio de 2015, tuvo ante sí el documento de trabajo de 2015 sobre el Territorio preparado por la Secretaría (A/AC.109/2015/13). Como consta en el acta resumida (A/AC.109/2015/SR.2), formularon declaraciones el representante de España, el Ministro Principal de Gibraltar y el representante de una organización de la sociedad civil. A propuesta del Presidente, el Comité decidió reanudar el examen de la cuestión en su período de sesiones siguiente y, para facilitar el examen del tema por parte de la Cuarta Comisión, remitir la documentación pertinente a la Asamblea General.

B. Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)

60. La Cuarta Comisión de la Asamblea General examinó la cuestión de Gibraltar el 9 de octubre de 2015, en su 3ª sesión, en la cual escuchó las declaraciones de España y del Ministro Principal de Gibraltar. Además, en la 7ª sesión, celebrada el 15 de octubre de 2015, el Reino Unido formuló una declaración. En las sesiones mencionadas anteriormente, el Reino Unido y España ejercieron el derecho a contestar (véanse A/C.4/70/SR.3 y 7).

61. En la sesión que celebró el 12 de noviembre de 2015, la Cuarta Comisión aprobó, sin someterlo a votación, un proyecto de decisión sobre la cuestión de Gibraltar (A/C.4/70/L.5), presentado por el Presidente de la Comisión (véase A/C.4/70/SR.24).

X. Medidas adoptadas por la Asamblea General

62. El 9 de diciembre de 2015, la Asamblea General, por recomendación de la Cuarta Comisión, aprobó, sin someterla a votación, la decisión 70/520, relativa a la cuestión de Gibraltar, en la que:

> La Asamblea General, recordando su decisión 69/523, de 5 de diciembre de 2014:
>
> a) Instó a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que fueran legítimas conforme al derecho internacional, llegaran, en el espíritu de la Declaración de Bruselas, de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar a la luz de las resoluciones

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Tomó nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo;

c) Tomó nota de la posición de España de que el Foro ya no existía y debía ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en el que estuvieran representados los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar;

d) Acogió con beneplácito los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes, de manera oficiosa y según las necesidades, y el hecho de que esos esfuerzos estuvieran encaminados a encontrar soluciones comunes y a avanzar en cuestiones de interés mutuo.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 8

United Nations A/AC.109/2016/8

General Assembly

Distr.: General
29 February 2016

Original: English

Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Gibraltar

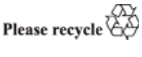
Working paper prepared by the Secretariat

Contents

		Page
I.	General	3
II.	Constitutional, legal and political issues	3
III.	Budget	5
IV.	Economic conditions	5
	A. General	5
	B. Trade	5
	C. Banking and financial services	6
	D. Transportation	6
	E. Tourism	8
V.	Social conditions	8
	A. Labour	8
	B. Social security and welfare	8
	C. Public health	8

Note: The information contained in the present working paper has been derived from information transmitted to the Secretary-General by the administering Power under Article 73 *e* of the Charter of the United Nations as well as information provided by the Government of Spain and that available in public sources, including those of the territorial Government. Information was transmitted by the administering Power on 11 January 2016. Further details are contained in previous working papers, available from www.un.org/en/decolonization/workingpapers.shtml.

16-03136 (E) 100316



DOC 8

D. Education 9
E. Crime and public safety 9
F. Human rights 9
VI. Environment 10
VII. Forum for Dialogue on Gibraltar 10
VIII. Future status of the Territory 10
A. Position of the administering Power 10
B. Position of the territorial Government 12
C. Position of the Government of Spain 12
D. Negotiations between the United Kingdom and Spain 14
E. Discussions between the United Kingdom and Gibraltar 14
IX. Consideration by the United Nations 15
A. Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples 15
B. Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) 15
X. Action taken by the General Assembly 15

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 8

I. General

1. Gibraltar is a Non-Self-Governing Territory administered by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. According to the administering Power, the basis of the current relationship between the Government of the United Kingdom and its Non-Self-Governing Territories is enshrined in the constitution of each Territory; sovereignty over Gibraltar was ceded to the United Kingdom by Spain under the Treaty of Utrecht in 1713, with territorial waters flowing from sovereignty over the land. For its part, Spain claims that, under article 10 of the Treaty, it ceded only the city and castle of Gibraltar, its port, defences and fortresses. Against the backdrop of its long-standing appeal to Spain and the United Kingdom to hold talks on the question of Gibraltar (see resolution 2070 (XX), adopted on 16 December 1965), in 2015, the General Assembly, in its decision 70/520, among other things, urged the Governments of Spain and the United Kingdom, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that were legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question, in the light of the relevant resolutions of the Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations (see sects. VIII and IX below).

2. The Territory is a narrow peninsula extending southward from the south-west coast of Spain, to which it is connected by an isthmus approximately 1.6 km long. The Spanish port of Algeciras lies 8 km across the bay to the west, and the continent of Africa is situated 32 km across the Strait of Gibraltar to the south. According to the administering Power, the area of Gibraltar is 5.8 km^2; according to Spain, which claims sovereignty over the Territory, it is 4.8 km^2. Issues relating to the isthmus and waters off Gibraltar continue to be a subject of contention.

3. According to the administering Power, in 2015, the population of the Territory was 33,140. The currency of the Territory is the Gibraltar pound, circulating at par with the pound sterling. The Territory's main trading and commercial transactions are with European countries, the United States of America and North African countries. The British Overseas Territories Act 2002 provides for the granting of British citizenship to British overseas territory citizens.

II. Constitutional, legal and political issues

4. Under the Gibraltar Constitution Order 2006, the Government of Gibraltar consists of the elected ministers represented in the Council of Ministers and the Governor, who represents the British Crown. Lieutenant General Edward Davis has been the Governor since January 2016. In accordance with the 2006 Constitution, the Governor is responsible for the conduct of external affairs, defence, internal security (including the police, in conjunction with the Gibraltar Police Authority) and for certain appointments to public office as conferred on him by it. The elected Government of Gibraltar is responsible for all other matters.

5. Following an election, the Governor, at his own discretion, appoints as Chief Minister the elected member of the Parliament who, in his judgement, is most likely to command the greatest measure of confidence of his peers. Other ministers are appointed by the Governor, acting in accordance with the advice of the Chief Minister, from among the elected members of the Parliament. In accordance with

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

the 2006 Constitution, the Parliament may make laws for the peace, order and good government of Gibraltar, while the British Crown retains full power to make laws from time to time for the same above-mentioned purposes. According to the administering Power, such powers have not been exercised by the British Crown since the 2006 Constitution came into force. The 2006 Constitution also makes provisions regarding Crown lands in Gibraltar.

6. Gibraltar has a supreme court allowing for appeals to a court of appeal and subsequently to Her Majesty in Council, acting on the advice of the Judicial Committee of the Privy Council.

7. The Gibraltar Socialist Labour Party/Liberal Party of Gibraltar alliance headed by Fabian Picardo won the general elections held on 26 November 2015 with 68.03 per cent of the votes, winning 10 seats in the Parliament, against 31.37 per cent for the Gibraltar Social Democrats, who won the remaining 7 seats, with 0.6 per cent of votes rejected. Mr. Picardo was re-elected as Chief Minister. The next election is expected to be held in 2019.

8. The 2006 Constitution recognizes that, without prejudice to the administering Power's ultimate responsibility for Gibraltar's compliance with European Union law, matters which under the 2006 Constitution are the responsibility of the elected ministers shall not cease to be so even though they arise in the context of the European Union. In June 2004, after a legal and political campaign to exercise the right to vote in European elections, Gibraltarians took part in European parliamentary elections for the first time, which was achieved by the creation of a new electoral region for the purposes of the European parliamentary elections only, consisting of Gibraltar and the south-west region of England (the "combined region") by the administering Power. Gibraltarians again took part in European parliamentary elections in June 2009 and May 2014. According to the administering Power, Gibraltarians will participate in the forthcoming referendum on the United Kingdom's membership of the European Union, which will take place on 23 June 2016.

9. The United Kingdom continues to believe that, as a separate Territory recognized by the United Nations and included since 1946 in its list of Non-Self-Governing Territories, Gibraltar enjoys the individual and collective rights accorded by the Charter. The United Kingdom also believes that the people of Gibraltar enjoy the right of self-determination. The administering Power is clear that the 2006 Constitution sets out the relevant competences for the Governments of the United Kingdom and Gibraltar.

10. For its part, the Government of Spain maintains the position that the 2006 Constitution does not affect the international capacity of Gibraltar; that its adoption was a reform of the colonial regime, which remains unaltered; and that it did not affect in any way the pending decolonization process of Gibraltar, to which the principle of territorial integrity applies, not that of self-determination. In this context, the Government of Spain stresses that the participation of Gibraltar in any international instrument must be made through the United Kingdom as the administering Power responsible for the international relations of the Territory, including in the fields of international financial services, human rights and the environment.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 8

III. Budget

11. According to the administering Power, as at March 2015 the revenue of the territorial Government for the fiscal year 2014/15 was £571.3 million and its expenditure stood at approximately £433.8 million. For the fiscal year 2015/16, the territorial Government estimated its recurrent revenue at £559.0 million, with the overall recurrent expenditure budget of £541.0 million. In addition, the territorial Government approved £94.6 million in expenditure on capital projects for 2015/16, to be funded through the Improvement and Development Fund, compared to around £104.0 million in 2014/15. The highest possible rate of effective personal tax in Gibraltar is 28 per cent, with the company tax rate at 10 per cent.

12. The Government of Spain recalls that the European Commission has been carrying out an investigation into the tax regime of Gibraltar. Spain considers that Gibraltar is a tax haven and that under that regime the profits obtained abroad by companies registered in Gibraltar are not subject to taxation.

13. On the other hand, the administering Power maintains that Gibraltar adheres to all relevant European Union directives in relation to financial supervision and regulation, direct taxation and the fight against money-laundering.

IV. Economic conditions

A. General

14. Gibraltar has no known natural resources and lacks agricultural land. The economy has increasingly focused on tourism and the provision of financial services, including banking, insurance, shipping and portfolio management, in addition to online gaming. The forecast gross domestic product of Gibraltar grew to approximately £1.637 billion in 2014/15, with an estimated gross domestic product per capita of £46,419.

15. Before 1980, the economy was largely dependent on expenditure by the Ministry of Defence of the United Kingdom. According to the administering Power, the situation changed dramatically over the years as United Kingdom military spending went from accounting for 60 per cent of the Gibraltarian economy to accounting for less than 6 per cent. According to the administering Power, in 2015, the Ministry employed some 600 people out of a workforce of about 24,000.

B. Trade

16. According to the administering Power, in 2014, the Territory's total imports amounted to approximately £1.845 billion. Some 25 per cent of non-fuel imports originate from the United Kingdom, with other sources including Germany, the Netherlands and Spain. The Territory's total exports for 2014 were worth approximately £1.450 billion. Exports continued to be mainly re-exports of petroleum and petroleum products supplied to shipping.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

C. Banking and financial services

17. According to the administering Power, Gibraltar has a well-developed private financial sector that is regulated by the Financial Services Commission. The regulatory scope extends to all forms of financial services, and Gibraltar's legislation, systems and administrative practices, which, in the view of the administering Power, are in full compliance with its European Union obligations, have been independently tested by reviews by the Financial Action Task Force, the International Monetary Fund and others. Gibraltar is also participating in the Financial Action Task Force national risk assessment and peer review process.

18. Tax evasion is a predicate offence for money-laundering and subject to suspicious transaction reporting. Gibraltar's Financial Intelligence Unit, as a member of the Egmont Group, shares information systematically with other members of the Group. Gibraltar has tax information exchange agreements with 79 countries and territories. Tax information has been provided to the United States in accordance with the Foreign Account Tax Compliance Act agreement on the automatic exchange of information, while a similar agreement with the United Kingdom under the International Tax Compliance Regulations 2014 is scheduled to come into effect in 2016. In December 2015, the territorial Government published regulations for the automatic exchange of information with member States of the European Union, the International Cooperation (Improvement of International Tax Compliance) Regulations 2015, in order to implement the requirements of the Common Reporting Standard of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which came into force on 1 January 2016.

19. On 14 October 2015, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a resolution by which it agreed to the request of the United Kingdom on behalf of Gibraltar to provide for the evaluation of Gibraltar by the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism. Furthermore, in the communiqué adopted at the fourth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council, held in London on 1 and 2 December 2015, all overseas territories with financial services confirmed their full commitment to international cooperation in tax matters and to the fight against money-laundering, tax evasion, illicit finances and corruption.

20. The Government of Spain recalls that the European Anti-fraud Office of the European Commission concluded in a 2014 report that there was reason to believe that crimes of tobacco smuggling and money-laundering from Gibraltar had been committed, affecting the financial and other interests of the European Union.

21. The administering Power indicates that legal opinions have since been obtained by the Government of Gibraltar which suggested that allegations in the report of the Office were unfounded.

D. Transportation

22. Enhancements to road transportation arrangements in and out of Gibraltar were agreed upon at talks held in Córdoba, Spain, in 2006. They included the introduction at the fence/frontier of lanes in both directions, and red and green channels for both people and vehicles. Proportionate customs and police checks remain necessary, given that Gibraltar does not belong to the common customs

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

territory of the European Union. Moreover, the United Kingdom and Gibraltar do not belong to the Schengen area for external border control purposes. In the view of the administering Power, since 26 July 2013, the Government of Spain has imposed disproportionate and time-consuming checks at the border between Gibraltar and Spain; while the situation has improved relative to the summer of 2013, it remains unpredictable.

23. The European Commission has dispatched three technical fact-finding missions to La Línea de la Concepción and Gibraltar, in September 2013, July 2014 and October 2015. The Commission issued recommendations to the authorities of the United Kingdom and Spain following its first two missions.

24. Spain stresses that the checks at the fence are in no manner politically motivated and are carried out only to ensure strict compliance with Spanish and European Union legislation, in accordance with the principles of randomness, proportionality and non-discrimination. The checks are essential for Spain to fulfil its obligations vis-à-vis the whole of the European Union and are especially necessary taking into account that in the area illicit trafficking of different sorts is common and that Gibraltar is neither in the Schengen area nor in the European Union Customs Union. Moreover, Spain underlines that the police and customs checkpoint at La Línea de la Concepción (the fence) does not correspond to the demarcation of the border recognized by Spain in accordance with the Treaty of Utrecht. There remain, sporadically, delays to vehicular and pedestrian traffic at the fence. Spain further stresses that it has fully complied with the recommendations of the European Commission regarding the management at the fence of the flow of persons, vehicles and goods and completed in 2015 the restructuring of the customs checkpoint and the installation of 13 automatic electronic passport-reading machines in each direction, which has made transit more fluid.

25. The United Kingdom continues to be responsible for all international obligations relating to aviation safety and security in respect of the airport, a military airfield available for civilian flights, with the Ministry of Defence retaining ownership of and operational responsibility for the military aviation aspects of the airfield. According to the administering Power, legislation enacted by the Gibraltar Parliament provides for civil aviation safety and security, making civil aviation a responsibility of the Government of Gibraltar. Such responsibility continues to be rejected by Spain. Spain holds the position that the occupation by the United Kingdom of the isthmus on which the airfield was built is illegal and that it does not comply with public international law because it is not included among the areas ceded by the Treaty of Utrecht. For its part, the United Kingdom maintains that its sovereignty extends over the whole territory of Gibraltar.

26. The Strait of Gibraltar is a principal water route; the Territory's port facilities are used by many long-distance liners and cargo ships. According to the United Kingdom, it applies a three-nautical-mile area for British Gibraltar territorial waters (or less where the median line with other territorial waters applies), in line with the United Nations Convention on the Law of the Sea. According to Spain, it exerts its sovereign rights and jurisdiction over its territorial waters, including all maritime areas around Gibraltar (with the only exception being its port facilities).

27. The administering Power regularly challenges Spanish State vessels and protests to the Government of Spain about illegal incursions into British Gibraltar territorial waters by Spanish State vessels, citing violations of articles 17 to 19 of

the United Nations Convention on the Law of the Sea, on the meaning of innocent passage, and of the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea.

28. For its part, Spain states that what the United Kingdom describes as "illegal incursions" by Spanish vessels are routine activities of its ships in Spanish waters.

E. Tourism

29. The tourism sector recorded a decrease, from 11.1 million visitors in 2013 to approximately 10.3 million visitors in 2014. The breakdown of the visitors in 2014 was around 176,000 by air (compared to approximately 165,000 in 2013), 313,000 by sea (293,000 in 2013) and 9,762,000 by land (10,653,000 in 2013). In the view of the administering Power, this decrease occurred during a period in which delays at the frontier were frequent. Arrivals by land comprise mainly day visitors arriving from Spain; arrivals by air are primarily tourists from the United Kingdom; and arrivals by sea include visitors arriving by ferry from Morocco and on day trips from cruise ships.

V. Social conditions

A. Labour

30. According to the administering Power, as at October 2014, there were 24,422 jobs in the Territory, including, from the largest industrial sectors, 3,017 jobs in building and construction, 3,388 in banking and finance, 3,172 in gambling and betting and 2,542 in the retail and wholesale trade. The unemployment rate stood at 2.8 per cent of the resident population and 1.8 per cent of the total workforce, which included frontier workers.

B. Social security and welfare

31. The social security and welfare sectors in Gibraltar continue to be governed by various social security acts, as mentioned in previous working papers, covering areas such as employment injury, disablement and industrial death benefits, maternity grants and allowances, death grants, old age pensions, survivor's benefits and guardian's allowances.

C. Public health

32. The Gibraltar Health Authority, a department of the territorial Government, is responsible for providing health care in the Territory. The territorial Government continues to deal with the needs of the elderly.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

D. Education

33. Education in Gibraltar is free and compulsory for children between 4 and 15 years of age. The language of instruction is English. Public education comprises 11 primary and 2 secondary schools, in addition to the Gibraltar College of Further Education and the Vocational Training Centre, serving more than 5,000 students. The Territory's literacy rate is assumed to be nearly 100 per cent. The University of Gibraltar, whose establishment had been announced in 2014 with the approved funding of £10 million, officially opened in September 2015.

34. According to the administering Power, government expenditure on education during the year ending in March 2015 was around £42 million, with expenditure on improving school buildings in the region of £1.4 million. Students who obtain a place at a university in the United Kingdom are entitled to scholarships from the Government of Gibraltar. In 2015, 931 students attended universities in the United Kingdom.

E. Crime and public safety

35. Law enforcement in the Territory is the responsibility of the Royal Gibraltar Police, in conjunction with the Gibraltar Police Authority. The Governor has overall, ultimate responsibility for the integrity, probity and independence of policing in Gibraltar and for the policing aspects of national security, including internal security.

36. According to the Gibraltar Annual Policing Plan 2015-2016, the Royal Gibraltar Police intends to implement measures and develop strategies aimed at reducing the overall level of crime. Furthermore, given that the supply of drugs and their consumption, as well as their undisputed link to crime, remains a major concern, the police considers this area of policing a key component to providing a safe community, and, through education, awareness and effective enforcement, it will strive to make the whole of Gibraltar, including its surrounding waters, a very difficult place in which and from which those intent on supplying drugs can operate. According to the administering Power, this is in response to a survey conducted by the Gibraltar Police Authority in 2014 which identified the supply and misuse of drugs as an issue to be addressed in police planning.

37. According to the administering Power, the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, a convention under the auspices of OECD, has been extended to Gibraltar.

F. Human rights

38. The following major international human rights instruments apply in Gibraltar: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the International Covenant on Civil and Political Rights; the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The 2006 Constitution of the Territory includes a chapter on the fundamental rights and freedoms of the individual. In October 2013, the Government of Gibraltar formally requested the extension of the Convention on the Elimination of All Forms of

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Discrimination against Women to the Territory. The Government of Gibraltar has continued to work closely with United Kingdom counterparts to explore the extension to Gibraltar of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child.

VI. Environment

39. In the communiqué adopted at the fourth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council in 2015, as mentioned above, the United Kingdom and overseas territories leaders recognized the urgent need to promote and facilitate renewable energy and energy efficiency and to address the challenges of energy security and climate change mitigation.

VII. Forum for Dialogue on Gibraltar

40. Negotiations between the United Kingdom and Spain on the subject of Gibraltar led in 2004 to the establishment of the trilateral Forum for Dialogue on Gibraltar. Since 2010, no meetings have been held. From 2012 to 2014, the United Kingdom expressed the desire to continue with the Forum and, as an alternative, offered an informal, ad hoc dialogue involving, as appropriate, all relevant parties to the issues under discussion. Spain expressed the position that the Forum no longer existed and should be replaced with a new "ad hoc" mechanism for local cooperation in the interest of social well-being and regional economic development, in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar were represented. No ad hoc talks had been convened as at February 2016.

VIII. Future status of the Territory

A. Position of the administering Power

41. In a statement in exercise of the right of reply before the Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) of the General Assembly, on 9 October 2015, the representative of the United Kingdom said that his Government recalled its sovereignty over Gibraltar and the territorial waters surrounding it and reaffirmed that Gibraltar enjoyed the rights accorded to it under the Charter. It also recalled that the people of Gibraltar enjoyed the right to self-determination and that the 2006 Constitution, endorsed in a referendum, provided for a modern and mature relationship between Gibraltar and the United Kingdom. His Government reaffirmed that it would not enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes and confirmed that it would not enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar was not content. It reaffirmed its commitment to safeguarding Gibraltar, its people and its economy.

42. He also stated that the United Kingdom and Gibraltar remained firmly committed to the trilateral Forum for Dialogue as the most credible, constructive and practical means of strengthening relations amongst all parties. The United Kingdom regretted that the Government of Spain had withdrawn formally from

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

those talks in 2011. Following an initial proposal by the United Kingdom and Gibraltar to Spain in April 2012, the United Kingdom sought to proceed to ad hoc talks among officials with a view to advancing cooperation on mutually important issues by means that fully reflected the wishes, interests, rights and responsibilities of the people of Gibraltar. Discussions continued with Gibraltar and Spain to bring about those ad hoc talks. Under the 2006 Constitution, Gibraltar had competence for all policy areas except external relations, defence and internal security, which were reserved for the United Kingdom. Gibraltar's active negotiation in any dialogue process was therefore non-negotiable.

43. Furthermore, he stated that the United Kingdom refuted the allegations that it had illegally occupied the isthmus and the surrounding waters. Under the United Nations Convention on the Law of the Sea, territorial waters flowed from sovereignty over the land. The State which was sovereign over the land was also sovereign over the territorial waters out to three nautical lines or to the median line. His Government had made its position clear to the Spanish Government whenever necessary and would continue to uphold British sovereignty and implement a range of proportionate naval and diplomatic responses to illegal incursions by Spanish vessels into British Gibraltar territorial waters.

44. He went on to say that the Government of Gibraltar was ready to work with its Spanish counterparts across the full range of law enforcement challenges. His delegation recalled the frequent cooperation between the Royal Gibraltar Police and the Spanish Guardia Civil, which benefited both Spain and Gibraltar. Gibraltar had constitutional competence for taxation and maintained a fair and open tax system. It complied with all applicable European Union directives and regulations for financial services, taxation and money-laundering, including the savings directive and the mutual assistance directive. OECD listed Gibraltar among the jurisdictions which had substantially implemented the internationally agreed tax standard alongside the United Kingdom, Germany and the United States.

45. The representative also said that Gibraltar had made strong progress on tax information exchange agreements, having signed 27 of them and formed over 130 equivalent relationships with States which were signatories to the Multilateral Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matters of OECD and with all the European Union member States. Gibraltar had sent a written proposal for such an agreement to Spain, but to date had received no reply. Nevertheless, information exchange between Gibraltar and Spain still took place under the European Union's mutual assistance directive and the Convention. Moreover, Gibraltar had extended automatic exchange of information to five European Union member States, including Spain. Gibraltar would continue to cooperate with the European Commission's investigation into one aspect of its tax regime with support from the British Government, which was confident that the tax regime complied with all applicable European Union and international standards. The 2014 European Anti-fraud Office report had elicited concern from both the Spanish and Gibraltar authorities with regard to cigarette smuggling over the Gibraltarian-Spanish border. The European Commission had recognized Gibraltar's commitment to tackling tobacco smuggling and the significant steps taken to date, including restricting the number of cigarettes allowed in the land border area to 200 per person. Gibraltar had repeatedly expressed its desire to work more closely and directly with its Spanish counterparts on that issue.

46. He concluded by saying that Gibraltar's creation of the reef had been deemed legal by the European Commission in 2014 and was part of its long-term marine environment management plan for improving fish stocks and regenerating the marine habitat. The use of concrete blocks to create artificial reefs was consistent with international best practices and the Spanish Government's own approach. Gibraltar's environment, including British Gibraltar territorial waters, was the responsibility of its Government, which was aware of its obligations under European Union law and relevant international treaties and conventions (see A/C.4/70/SR.3).

B. Position of the territorial Government

47. On 9 October 2015, addressing the Fourth Committee, the Chief Minister of Gibraltar said, inter alia, that it remained the last colony in Europe only because of the insistence of the Government of Spain that the inalienable principle of self-determination should not apply to Gibraltarians, contrary to the provisions of the Charter and relevant decolonization resolutions. Every year, the quest of the people of Gibraltar for their nation to be removed from the list of Non-Self-Governing Territories was obstructed, while successive political administrations had already put in place the building blocks of nationhood. Gibraltar was better prepared for self-governance than many other former colonies.

48. He also stated that exchange of information agreements with 79 countries and the imminent establishment of a central register of beneficial ownership of companies illustrated that Gibraltar was fully committed to transparency in international financial transactions. He further stated that the Government of Spain was seeking to impede the decolonization of Gibraltar, to denigrate its economy and to prevent Gibraltarians from freely and fairly choosing their political future in order to obtain sovereignty over Gibraltar without the consent of its people.

49. Furthermore, he stated that Spain had withdrawn from the trilateral Forum for Dialogue, even though it had been recognized by a former Minister for Foreign Affairs of Spain as the only process that facilitated cooperation among all parties, and held that, like the United Kingdom, the Territory remained committed to the Forum and was convinced that, with dialogue and cooperation, it would be mutually beneficial to the economies on both sides of the border (see A/C.4/70/SR.3).

C. Position of the Government of Spain

50. On 9 October 2015, in his statement made before the Fourth Committee, the representative of Spain stated that, once again, Spain was appearing before the Committee to ask the United Kingdom — a friend, partner and ally — to comply with the United Nations mandate and negotiate on Gibraltar. Spain was ready to begin negotiations to reach a definitive solution in accordance with the relevant General Assembly resolutions, the applicable principles and the Charter, and was counting on the United Kingdom to do the same, as agreed by the Ministers for Foreign Affairs of both countries in 1984. Well into the Third International Decade for the Eradication of Colonialism, the situation in Gibraltar was a historical anachronism that had not changed because the administering Power refused to resume negotiations on the issue of sovereignty. He recalled that under the Treaty of

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Utrecht, Spain had ceded to the United Kingdom only the town and castle of Gibraltar, together with the port (with its internal waters only), fortifications and forts belonging thereto. Spain had never ceded territorial waters; the alleged "illegal incursions into British waters" were thus merely routine activities of Spanish vessels in Spanish waters. Furthermore, as the United Kingdom had acknowledged on several occasions, the Treaty made Gibraltar's independence unviable without the consent of Spain. Decolonization was nonetheless possible when administering Powers demonstrated political will, as the British Crown had done in a number of former Territories.

51. He went on to say that, in keeping with the established General Assembly doctrine that the different territorial situations must be addressed on a case-by-case basis, Spain maintained that in the case of Gibraltar, it was not the principle of self-determination that applied, but that of the restitution of Spain's territorial integrity. The interests of the population of Gibraltar must be taken into account, but in the negotiations with Spain, the United Kingdom was responsible for representing those interests as the administering Power. Its new Constitution notwithstanding, the international status of Gibraltar had not changed and its local authorities had no legitimacy to interfere in the negotiations on the dispute resulting from the illegal occupation by the United Kingdom of the isthmus and the surrounding waters.

52. He further stated that Spain did not and would never accept a colonial situation that was in violation of international law and was detrimental not only to the daily lives of the people of the region, but also to the treasuries of Spain and the European Union. In 2013, Gibraltarian authorities had sunk some 70 concrete blocks into Spanish waters and were still working to reclaim land from the sea, impeding the activities of Spanish fishermen and causing environmental damage to Spain. In addition, Gibraltarian authorities had implemented a zero-tax system for foreign companies conducting business there, and had also issued hundreds of tax rulings granting a privileged fiscal regime to certain companies, thus creating non-transparent competition for Spanish and European tax systems and making it impossible to identify the company owners. Furthermore, while cigarette smuggling from Gibraltar had attained alarming levels, with economic losses for the region of Andalusia alone amounting to some €800 million, Gibraltarian authorities paid only lip service to combating illicit trafficking. The European Anti-fraud Office had indicated, in a 2014 report, that it had found evidence that crimes of smuggling and money-laundering had been committed, affecting the financial and other interests of the European Union. The European Union was also investigating Gibraltar with regard to possible violations of environmental and tax regulations.

53. He also stated that for the purposes of defence and fulfilling its obligations as a member of the European Union Customs Union and the Schengen Agreement, Spain conducted mandatory identity and customs checks regularly at the border fence with the Rock. However, in doing so, it always sought to ensure the social well-being and economic development of the inhabitants of both Gibraltar and the surrounding area of Campo de Gibraltar. Spain was therefore ready to set up an ad hoc regional cooperation mechanism involving Spain, the United Kingdom, local authorities from Gibraltar and their neighbouring Spanish counterparts, as well as European Commission observers, to replace the defunct trilateral Forum for Dialogue, which had become a tool for advancing Gibraltar's sovereignty claims. He noted that the United Kingdom and Spain were committed to reinforcing

cooperation in the fight against organized crime in the zone and were currently exchanging proposals to achieve that common goal (see A/C.4/70/SR.3).

D. Negotiations between the United Kingdom and Spain

54. Within the framework of the Brussels Process, which is separate from the Forum for Dialogue, no bilateral negotiations were held in 2015. The Government of the United Kingdom has made it clear in the preamble to the 2006 Constitution of Gibraltar that it would "never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes". Moreover, the United Kingdom has also declared that no sovereignty-related talks can be entered into without the consent of Gibraltar, nor can it enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content.

55. For its part, the Government of Spain continued to demand the renewal of bilateral sovereignty talks with the Government of the United Kingdom. It considers that the position of the United Kingdom goes against the doctrine established in the relevant General Assembly resolutions and against the commitment made with Spain in the Brussels Declaration of 1984.

E. Discussions between the United Kingdom and Gibraltar

56. At the third meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council, held in London on 2 and 3 December 2014, the United Kingdom and overseas territory leaders affirmed in the communiqué of the Council that, for those Territories with permanent populations who wished it, the United Kingdom would continue to support requests for the removal of the Territory from the United Nations list of Non-Self-Governing Territories. In addition, at the above-mentioned fourth meeting of the Council, in 2015, the United Kingdom and overseas territories leaders further affirmed, among other things, that the principle of equal rights and self-determination of peoples, as enshrined in the Charter, applied to the peoples of the overseas territories and reaffirmed the importance of promoting the right of the peoples of the territories to self-determination, a collective responsibility of all parts of the Government of the United Kingdom.

57. The Governments of the United Kingdom and Gibraltar have both recognized that the current Constitution provides for a modern and mature constitutional relationship between the two sides. The Government of Gibraltar believes it important to review the 2006 Constitution, together with the United Kingdom, to assess what further progress or changes are necessary and appropriate. This review should include the consideration of human rights issues and the question of removal of Gibraltar from the list of Non-Self-Governing Territories. While the United Kingdom has expressed its views about the mechanisms for delisting, both Governments note that, under Article 73 *e* of the Charter, the United Kingdom is obliged to continue to submit annual reports until such time as the General Assembly removes a Territory from its list of Non-Self-Governing Territories.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

IX. Consideration by the United Nations

A. Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

58. A representative of Spain attended the Caribbean regional seminar, held in Managua from 19 to 21 May 2015, and made a statement, as did a representative of Gibraltar (see A/70/23, annex II).

59. The Special Committee, which discussed the question of Gibraltar in a meeting held on 15 June 2015, had before it the 2015 working paper prepared by the Secretariat concerning the Territory (A/AC.109/2015/13). As reflected in the summary record (A/AC.109/2015/SR.2), statements were made by the representative of Spain, the Chief Minister of Gibraltar and a representative of a civil society organization. On the proposal of the Chair, the Committee decided to resume the consideration of the question at its next session and to transmit the relevant documentation to the General Assembly in order to facilitate the consideration of the question by the Fourth Committee.

B. Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)

60. The Fourth Committee of the General Assembly considered the question of Gibraltar on 9 October 2015 at its 3rd meeting, in which the Committee heard statements by Spain and the Chief Minister of Gibraltar. In addition, on 15 October 2015 at the 7th meeting, the United Kingdom made a statement. At the above-mentioned meetings, the United Kingdom and Spain exercised the right of reply (see A/C.4/70/SR.3 and 7).

61. At its meeting on 12 November 2015, the Fourth Committee adopted without a vote a draft decision on the question of Gibraltar (A/C.4/70/L.5), which was submitted by the Chair of the Committee (see A/C.4/70/SR.24).

X. Action taken by the General Assembly

62. On 9 December 2015, the General Assembly, on the recommendation of the Fourth Committee, adopted, without a vote, decision 70/520, on the question of Gibraltar. In that decision:

> The General Assembly, recalling its decision 69/523 of 5 December 2014:
>
> (a) Urged the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that were legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of the relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 8

(b) Took note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue;

(c) Took note of the position of Spain that the Forum did not exist any longer and should be replaced with a new mechanism for local cooperation in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar were represented;

(d) Welcomed efforts made by both parties to resolve current problems and to engage in a flexible and responsive form of dialogue between all relevant and appropriate parties, on an informal ad hoc basis, and that such efforts were aimed at finding common solutions and making progress on issues of mutual benefit.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 9

Naciones Unidas A/AC.109/2017/8

Asamblea General

Distr. general
7 de marzo de 2017
Español
Original: inglés

Comité Especial encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

Gibraltar

Documento de trabajo preparado por la Secretaría

Índice

		Página
I.	Generalidades	3
II.	Cuestiones constitucionales, jurídicas y políticas	3
III.	Presupuesto	5
IV.	Situación económica	5
	A. Generalidades	5
	B. Comercio	6
	C. Servicios bancarios y financieros	6
	D. Transportes	7
	E. Turismo	9
V.	Condiciones sociales	9
	A. Trabajo	9

Nota: La información que figura en el presente documento de trabajo proviene de la que la Potencia administradora transmitió al Secretario General en virtud del Artículo 73 *e* de la Carta de las Naciones Unidas, así como de la facilitada por el Gobierno de España y la disponible en fuentes públicas, incluidas las del Gobierno del Territorio. La información fue transmitida por la Potencia administradora el 8 de diciembre de 2016. Se pueden encontrar más detalles en los anteriores documentos de trabajo publicados en el sitio web de las Naciones Unidas: www.un.org/es/decolonization/workingpapers.shtml.

17-03817 (S) 030417 050417

Se ruega reciclar

DOC 9

B. Bienestar y seguridad social 9

C. Salud pública 9

D. Educación 9

E. Delincuencia y seguridad pública 10

F. Derechos humanos 10

VI. Medio ambiente 11

VII. Foro de Diálogo sobre Gibraltar 11

VIII. Estatuto futuro del Territorio 11

A. Posición de la Potencia administradora 11

B. Posición del Gobierno del Territorio 12

C. Posición del Gobierno de España 13

D. Negociaciones entre el Reino Unido y España 14

E. Conversaciones entre el Reino Unido y Gibraltar 15

IX. Examen de la cuestión por las Naciones Unidas 16

A. Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales 16

B. Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) 16

X. Medidas adoptadas por la Asamblea General 16

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

I. Generalidades

1. Gibraltar es un Territorio No Autónomo administrado por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Según la Potencia administradora, la base de la relación actual entre el Gobierno del Reino Unido y sus Territorios No Autónomos está consagrada en la constitución de cada Territorio; la soberanía sobre Gibraltar fue cedida al Reino Unido por España conforme al Tratado de Utrecht en 1713, con sus aguas territoriales derivadas de la soberanía sobre la tierra. Por su parte, España afirma que, en virtud del artículo 10 del Tratado, cedió solo la ciudad y el castillo de Gibraltar, su puerto, sus defensas y sus fortalezas. Con el antecedente del llamamiento que la Asamblea General viene dirigiendo a España y al Reino Unido desde hace tiempo para que celebren conversaciones sobre la cuestión de Gibraltar (véase la resolución 2070 (XX), aprobada el 16 de diciembre de 1965), en 2016 la Asamblea, en su decisión 71/521, entre otras cosas, instó a los Gobiernos de España y del Reino Unido a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que fueran legítimas conforme al derecho internacional, llegasen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión, a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas (véanse las seccs. VIII a X del presente documento).

2. El Territorio es una estrecha península que se extiende hacia el sur desde la costa sudoccidental de España, a la que está unida por un istmo de aproximadamente 1,6 km de longitud. El puerto español de Algeciras se encuentra a 8 km en dirección oeste, al otro lado de la bahía, y el continente africano está situado a 32 km en dirección sur, cruzando el estrecho de Gibraltar. Según la Potencia administradora, la superficie de Gibraltar es de 5,8 km^2; según España, que reivindica la soberanía del Territorio, es de 4,8 km^2. Continúan siendo motivo de discordia diversas cuestiones relativas al istmo y las aguas frente a la costa de Gibraltar.

3. En 2016, según la Potencia administradora, la población del Territorio era de 33.140 habitantes. La libra gibraltareña, cuyo valor mantiene la paridad con la libra esterlina, es la moneda del Territorio, que lleva a cabo sus principales operaciones comerciales con países europeos, los Estados Unidos de América y países del norte de África. La Ley sobre los Territorios Británicos de Ultramar de 2002 concede la ciudadanía británica a los ciudadanos de los territorios británicos de ultramar.

II. Cuestiones constitucionales, jurídicas y políticas

4. Con arreglo a la Orden Constitucional de Gibraltar de 2006, el Gobierno de Gibraltar está integrado por los ministros elegidos representados en el Consejo de Ministros y por la Corona británica, que está representada en Gibraltar por el Gobernador. Desde enero de 2016, el Teniente General Edward Davis ocupa el cargo de Gobernador, el cual, en virtud de la Constitución de 2006, es responsable de las relaciones exteriores, la defensa, la seguridad interna (incluida la policía, junto con la Autoridad Policial de Gibraltar) y determinados nombramientos de cargos públicos, conforme a las facultades que le confiere la Constitución. El Gobierno elegido de Gibraltar se encarga de todos los demás asuntos.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

5. Después de las elecciones, el Gobernador, a su discreción, nombra Ministro Principal al parlamentario que, a su juicio, tenga más probabilidades de inspirar la máxima confianza a los demás miembros del Parlamento. El Gobernador designa a otros ministros entre los parlamentarios elegidos, con el asesoramiento del Ministro Principal. En virtud de la Constitución de 2006, el Parlamento tiene la facultad de legislar en pro de la paz, el orden y el buen gobierno de Gibraltar, mientras que la Corona británica conserva plenos poderes para establecer ocasionalmente leyes con los mismos fines. Según la Potencia administradora, la Corona británica no ha ejercido estos poderes desde que entró en vigor la Constitución de 2006, que también contiene disposiciones sobre las tierras de la Corona en Gibraltar.

6. Gibraltar posee un tribunal supremo, cuyas decisiones pueden recurrirse ante un tribunal de apelaciones y posteriormente ante Su Majestad la Reina, que actúa bajo el asesoramiento del Comité Judicial del Consejo Privado.

7. En las elecciones generales celebradas el 26 de noviembre de 2015, la coalición entre el Partido Socialista Laborista de Gibraltar y el Partido Liberal de Gibraltar, liderada por Fabian Picardo, logró la victoria con aproximadamente el 68,03% de los votos y diez escaños en el Parlamento; el Partido Socialdemócrata de Gibraltar obtuvo el 31,37% de los votos y los siete escaños restantes; el 0,6% de los votos fueron declarados nulos. El Sr. Picardo fue reelegido Ministro Principal. Está previsto que las próximas elecciones se celebren en 2019.

8. La Constitución de 2006 reconoce que, sin perjuicio de que la Potencia administradora sea, en última instancia, responsable de que Gibraltar cumpla la legislación de la Unión Europea, los asuntos que según dicha Constitución son competencia de los ministros elegidos seguirán siéndolo aunque se planteen en el contexto de la Unión Europea. En junio de 2004, tras realizar una campaña jurídica y política para ejercer el derecho de voto en las elecciones europeas, los gibraltareños participaron por primera vez en las elecciones al Parlamento Europeo gracias a que la Potencia administradora creó, únicamente a los efectos de esos comicios, una nueva circunscripción electoral integrada por Gibraltar y la región sudoccidental de Inglaterra (la "circunscripción combinada"). Los gibraltareños volvieron a votar en las elecciones al Parlamento Europeo celebradas en junio de 2009 y mayo de 2014. Los votantes de Gibraltar participaron en el referendo sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea el 23 de junio de 2016, y el 96% de ellos votaron a favor de permanecer en la Unión Europea. En la quinta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, celebrada en Londres los días 1 y 2 de noviembre de 2016, el Reino Unido se comprometió a integrar a Gibraltar y los territorios de ultramar en los preparativos de las negociaciones para salir de la Unión Europea, de acuerdo con sus distintas relaciones constitucionales con el Reino Unido, con el objetivo de garantizar que se tuvieran en cuenta sus prioridades.

9. El Reino Unido sigue considerando que, en su condición de Territorio separado reconocido por las Naciones Unidas e incluido desde 1946 en su lista de Territorios No Autónomos, Gibraltar goza de los derechos individuales y colectivos otorgados por la Carta. El Reino Unido también cree que el pueblo de Gibraltar tiene derecho a la libre determinación. Para la Potencia administradora está claro que la Constitución de 2006 establece las competencias pertinentes de los Gobiernos del Reino Unido y Gibraltar.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

10. Por su parte, el Gobierno de España mantiene la postura de que la Constitución de 2006 no afecta a la capacidad internacional de Gibraltar, que su aprobación fue una reforma del régimen colonial, que permanece inalterado, y que no afectó en modo alguno al proceso pendiente de descolonización de Gibraltar, al que se aplica el principio de integridad territorial y no el de libre determinación, como se indica en la resolución 2353 (XXII) de la Asamblea General. En este contexto, el Gobierno de España insiste en que la participación de Gibraltar en cualquier instrumento internacional debe hacerse a través del Reino Unido en calidad de Potencia administradora responsable de las relaciones internacionales del Territorio, incluso en las esferas de los servicios financieros internacionales, los derechos humanos y el medio ambiente.

III. Presupuesto

11. En marzo de 2016, los ingresos del Gobierno del Territorio para el ejercicio económico 2015/16 ascendían a 581,5 millones de libras y sus gastos eran de aproximadamente 562,7 millones de libras. Para el ejercicio económico 2016/17, el Gobierno del Territorio estimó que sus ingresos gubernamentales globales ascendían a 590,8 millones de libras, mientras que el presupuesto general de gastos públicos ascendía a 570,5 millones de libras. De la cifra estimada de ingresos en 2016/17, los impuestos sobre la renta representan el mayor porcentaje (43%), seguidos de los derechos, los impuestos y otras sumas percibidas (30%). Además, el Gobierno del Territorio aprobó para el ejercicio 2016/17 un gasto de 61,2 millones de libras en proyectos de infraestructura, que se financiaría mediante el Fondo de Mejora y Desarrollo, lo que representa una disminución con respecto a los 99,1 millones de libras del ejercicio 2015/16. En Gibraltar, la tasa efectiva más alta posible del impuesto sobre la renta de las personas físicas es del 28%, mientras que la del impuesto de sociedades es del 10%.

12. El Gobierno de España recuerda que la Comisión Europea está llevando a cabo una investigación sobre el régimen fiscal de Gibraltar. España considera que Gibraltar es un paraíso fiscal y que con arreglo a ese régimen las ganancias obtenidas en el extranjero por empresas registradas en Gibraltar están exentas de impuestos. El 7 de octubre de 2016, la Comisión Europea decidió prorrogar la investigación que está realizando sobre el régimen de impuestos sobre las sociedades de Gibraltar en relación con la práctica de Gibraltar de emitir resoluciones fiscales en favor de algunas empresas.

13. Por otra parte, la Potencia administradora sostiene que Gibraltar cumple todas las directivas pertinentes de la Unión Europea referentes a la supervisión y regulación financieras, la tributación directa y la lucha contra el blanqueo de dinero.

IV. Situación económica

A. Generalidades

14. Gibraltar carece de recursos naturales conocidos y de tierra cultivable. La economía se ha ido centrando cada vez más en el turismo y la prestación de

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

servicios financieros, como la banca, los seguros, el transporte marítimo y la gestión de carteras de inversiones, así como el juego por Internet. Según la Potencia administradora, el producto interno bruto previsto de Gibraltar creció hasta 1.768,4 millones de libras en 2015/16, y el producto interno bruto per cápita estimado fue de 53.361 libras.

15. Hasta 1980, la economía dependía en gran medida de los gastos del Ministerio de Defensa del Reino Unido. Según la Potencia administradora, la situación cambió drásticamente con los años, ya que el gasto militar del Reino Unido pasó de representar el 60% de la economía gibraltareña a menos del 6%. Además, según la Potencia administradora, en 2016, el Ministerio de Defensa empleaba a unas 550 personas.

B. Comercio

16. Según los datos sobre comercio proporcionados por la Comisión Europea, en 2015 las importaciones de la Unión Europea procedentes de Gibraltar alcanzaron un monto de 322 millones de euros, mientras que las exportaciones a Gibraltar fueron de casi 4.600 millones de euros, lo que refleja disminuciones con respecto a las cifras alcanzadas en 2014, de unos 1.200 millones de euros (72,8%) y 7.000 millones de euros (34,3%), respectivamente.

C. Servicios bancarios y financieros

17. Según la Potencia administradora, Gibraltar cuenta con un sector financiero privado bien desarrollado y regulado por la Comisión de Servicios Financieros. El ámbito normativo abarca todos los tipos de servicios financieros y las leyes, los sistemas y las prácticas administrativas de Gibraltar, que, en opinión de la Potencia administradora, son plenamente compatibles con sus obligaciones para con la Unión Europea y han sido sometidos a exámenes independientes del Grupo de Acción Financiera, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones. Gibraltar también participa en el proceso de evaluación nacional de riesgos y examen por pares del Grupo de Acción Financiera.

18. La evasión fiscal es un delito determinante del blanqueo de dinero y está sujeta a la notificación de transacciones sospechosas. La Unidad de Inteligencia Financiera de Gibraltar pertenece al Grupo Egmont, por lo que intercambia información de manera sistemática con otros miembros del Grupo. Según la Potencia administradora, Gibraltar tiene acuerdos sobre el intercambio de información fiscal con 98 países, 71 de los cuales están en vigor. Se ha proporcionado información fiscal a los Estados Unidos con arreglo al acuerdo sobre el intercambio automático de información en virtud de la Ley de Cumplimiento Tributario de Cuentas Extranjeras y a un acuerdo similar con el Reino Unido en virtud de las Normas de Cooperación Internacional (Mejora del Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales Internacionales) de 2015. En diciembre de 2015, el Gobierno del Territorio publicó normas para el intercambio automático de información con los Estados miembros de la Unión Europea, las Normas de Cooperación Internacional (Mejora del Cumplimiento de las Obligaciones Fiscales Internacionales) de 2015, con el fin de aplicar los requisitos de la Norma Común de

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Declaración de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), que entró en vigor el 1 de enero de 2016.

19. El 14 de octubre de 2015, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó una resolución por la que aceptaba la solicitud presentada por el Reino Unido en nombre de Gibraltar de que este Territorio fuera evaluado por el Comité de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo. Además, en el comunicado aprobado en la quinta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar en 2016, los territorios de ultramar y el Reino Unido reiteraron su determinación común de seguir haciendo frente a la corrupción, el fraude, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y las armas de destrucción en masa, así como de seguir aumentando la transparencia y la cooperación para aplicar la ley en el contexto de los servicios financieros. Asimismo, reiteraron su compromiso común de ejercer el liderazgo necesario para aplicar, antes de que venza el plazo, en junio de 2017, las nuevas disposiciones relativas al intercambio de información sobre la propiedad efectiva de las empresas constituidas en sus jurisdicciones y mantener los niveles más altos posibles de cooperación judicial antes de esa fecha.

20. El Gobierno de España recuerda que la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude de la Comisión Europea determinó en un informe de 2014 que existían razones para creer que se habían cometido delitos de contrabando de tabaco y blanqueo de dinero procedentes de Gibraltar que afectaban a los intereses financieros y de otro tipo de la Unión Europea.

21. La Potencia administradora señala que el Gobierno de Gibraltar obtuvo luego opiniones jurídicas que indicaban que las acusaciones vertidas en el informe de la Oficina eran infundadas.

D. Transporte

22. En 2006, durante las negociaciones celebradas en Córdoba (España), se acordó mejorar la circulación por carretera entre Gibraltar y España. Las mejoras incluían la apertura de carriles en ambas direcciones y de pasillos verdes y rojos para peatones y vehículos en la verja/frontera. Sigue siendo necesario efectuar controles aduaneros y policiales adecuados, ya que Gibraltar no pertenece al territorio aduanero común de la Unión Europea. Además, el Reino Unido y Gibraltar no están incluidos en el espacio Schengen a los efectos del control de las fronteras exteriores. En opinión de la Potencia administradora, desde el 26 de julio de 2013, el Gobierno de España en ocasiones ha impuesto controles desproporcionados y prolongados en la frontera entre Gibraltar y España; aunque ha habido una mejora con respecto al verano de 2013, la situación sigue siendo imprevisible.

23. La Comisión Europea ha enviado tres misiones técnicas de investigación a La Línea de la Concepción y Gibraltar, en septiembre de 2013, julio de 2014 y octubre de 2015. A raíz de sus dos primeras misiones, la Comisión formuló recomendaciones a las autoridades del Reino Unido y España.

24. España insiste en que los controles de la verja carecen de toda motivación política y se realizan únicamente para garantizar el estricto cumplimiento de la legislación de España y la Unión Europea, conforme a los principios de

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

aleatoriedad, proporcionalidad y no discriminación. Los controles son esenciales para que España cumpla sus obligaciones con el conjunto de la Unión Europea y son especialmente necesarios teniendo en cuenta que en la zona son comunes diversos tipos de tráfico ilícito y que Gibraltar no forma parte ni del espacio Schengen ni de la Unión Aduanera de la Unión Europea. Además, España subraya que el puesto de control de policía y aduanas de La Línea de la Concepción (la verja) no se corresponde con la demarcación de la frontera reconocida por España conforme al Tratado de Utrecht. España destaca además que ha cumplido plenamente las recomendaciones de la Comisión Europea sobre la gestión en la verja de la circulación de personas, vehículos y mercancías y en 2015 terminó la reestructuración del puesto de control aduanero y la instalación de 13 máquinas automáticas de lectura de pasaportes electrónicos en cada dirección, lo que ha hecho que la circulación sea más fluida.

25. El Reino Unido sigue siendo responsable de todas las obligaciones internacionales en materia de seguridad aérea respecto del aeropuerto, que es un aeródromo militar abierto a vuelos civiles, y el Ministerio de Defensa sigue teniendo el control y la responsabilidad operacional de los aspectos del aeródromo relativos a la aviación militar. Según la Potencia administradora, el Parlamento de Gibraltar ha promulgado legislación sobre la seguridad de la aviación civil, en virtud de la cual la aviación civil es responsabilidad del Gobierno de Gibraltar. España sigue rechazando esta responsabilidad, ya que afirma que la ocupación por el Reino Unido del istmo en el que se construyó el aeródromo es ilegal y no se ajusta al derecho internacional público porque no es una de las zonas cedidas en el Tratado de Utrecht. Por su parte, el Reino Unido sostiene que su soberanía comprende todo el territorio de Gibraltar, con inclusión de su espacio aéreo y su mar territorial.

26. El estrecho de Gibraltar es una importante ruta de navegación y las instalaciones portuarias del Territorio son utilizadas por numerosas líneas de transporte marítimo de larga distancia y buques de carga. Según el Reino Unido, las aguas territoriales británicas de Gibraltar abarcan una zona de tres millas náuticas (o menos, en los casos en que corresponda utilizar el método de la línea media con otras aguas territoriales), de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Por su parte, España dice ejercer sus derechos y jurisdicción soberanos sobre sus aguas territoriales, incluidas todas las zonas marítimas que rodean Gibraltar (con la sola excepción de sus instalaciones portuarias).

27. Periódicamente, la Potencia administradora desafía a buques del Estado español y protesta ante el Gobierno de España por las incursiones ilegales de esos buques en aguas territoriales británicas de Gibraltar, que considera como violaciones de los artículos 17 a 19 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en relación con el significado de paso inocente, y del Convenio sobre el Reglamento Internacional para Prevenir los Abordajes.

28. Por su parte, España afirma que lo que el Reino Unido describe como “incursiones ilegales” de buques españoles son actividades rutinarias de sus buques en aguas españolas.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

E. Turismo

29. El sector del turismo registró una disminución cuatro años consecutivos desde 2012, con una disminución del 0,8% entre 2014 (10,3 millones de visitantes) y 2015 (10,2 millones de visitantes). Los visitantes de 2015 comprendían unos 188.000 que llegaron por avión (frente a aproximadamente 176.000 en 2014), 358.000 por mar (313.000 en 2014) y 9.626.000 por tierra (9.762.000 en 2014). La mayor parte de los turistas que llegan por carretera proceden de España y van a pasar el día; los turistas que llegan por vía aérea proceden principalmente del Reino Unido, mientras que las llegadas por vía marítima comprenden visitantes que llegan en transbordador desde Marruecos, en yate y en cruceros que hacen escala para pasar el día.

V. Condiciones sociales

A. Trabajo

30. Según la Potencia administradora, en octubre de 2015 había en el Territorio 26.144 puestos de trabajo, que incluían, en los mayores sectores, 3.472 en la construcción, 3.510 en la banca y las finanzas, 3.205 en los juegos de azar y las apuestas, 2.670 en el comercio minorista y mayorista y 2.375 en el sector de la salud y el trabajo social; la tasa de desempleo se situaba en el 2,6% de la población residente y era el 1,6% de la fuerza de trabajo total, que incluía a los trabajadores fronterizos.

B. Bienestar y seguridad social

31. Como se mencionó en documentos de trabajo anteriores, los sectores del bienestar y la seguridad social de Gibraltar siguen rigiéndose por diversas leyes que abarcan esferas como las prestaciones por accidente laboral, incapacidad laboral y muerte en el trabajo, las prestaciones de desempleo, las prestaciones y los subsidios de maternidad, los pagos por fallecimiento, las pensiones de vejez, las prestaciones para familiares supérstites y los subsidios para tutores.

C. Salud pública

32. La Dirección General de Salud de Gibraltar, que es un departamento del Gobierno del Territorio, se encarga de prestar servicios médicos en Gibraltar. El Gobierno del Territorio sigue atendiendo las necesidades de las personas de edad.

D. Educación

33. En Gibraltar la educación es gratuita y obligatoria para los niños de 4 a 15 años de edad. El idioma de instrucción es el inglés. La enseñanza pública se imparte en 11 escuelas de enseñanza primaria y 2 escuelas de enseñanza secundaria, así como en la Escuela de Estudios Avanzados de Gibraltar y el Centro de Formación Profesional, centros a los que asisten más de 5.000 alumnos. Se estima que la tasa

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

de alfabetización del Territorio es casi del 100%. La Universidad de Gibraltar, cuya creación se había anunciado en 2014 y para la cual se habían destinado unos fondos aprobados de 10 millones de libras, se inauguró oficialmente en septiembre de 2015.

34. Según la Potencia administradora, el gasto gubernamental en educación durante el ejercicio que finalizó en marzo de 2016 fue de cerca de 45 millones de libras, mientras que se gastaron 1,3 millones de libras en reformar los edificios de las escuelas de la región. En 2015 se inauguraron dos nuevas escuelas, una escuela de enseñanza primaria para niños de entre 4 y 8 años y una escuela de enseñanza secundaria para los niños de 8 a 12 años de edad. Los alumnos que ingresan en una universidad del Reino Unido tienen derecho a recibir becas del Gobierno de Gibraltar. En 2016, asistieron a universidades del Reino Unido 994 estudiantes.

E. Delincuencia y seguridad pública

35. La Real Policía de Gibraltar es la encargada de mantener el orden público en el Territorio, junto con la Dirección General de Policía de Gibraltar. El Gobernador tiene, en última instancia, la responsabilidad general de velar por la integridad, probidad e independencia del cuerpo de policía de Gibraltar y por los aspectos conexos de la seguridad nacional, incluida la seguridad interna.

36. Según el informe de 2016 sobre la Real Policía de Gibraltar elaborado por el Cuerpo de Inspectores de Policía de Su Majestad, la Real Policía de Gibraltar contaba con un presupuesto de 15,127 millones de libras, que cubrían 238 agentes y 36 auxiliares, y en 2014/15 la Real Policía de Gibraltar registró 3.603 delitos.

37. Según la Potencia administradora, se ha hecho extensiva a Gibraltar la aplicación del Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales, concertado bajo los auspicios de la OCDE.

F. Derechos humanos

38. En Gibraltar se aplican los siguientes instrumentos principales de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La Constitución del Territorio de 2006 contiene un capítulo sobre los derechos y las libertades fundamentales de las personas. Según la Potencia administradora, el Gobierno de Gibraltar solicitó oficialmente que se ampliara al Territorio la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer en octubre de 2013 y la Convención sobre los Derechos del Niño en septiembre de 2016. Además, el 26 de octubre de 2016, el Parlamento de Gibraltar aprobó la Ley de Enmienda del Matrimonio Civil de 2016, en la que se preveía el matrimonio entre personas del mismo sexo.

39. En el comunicado aprobado en la quinta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, en 2016, el Reino Unido y los territorios de ultramar, incluido Gibraltar, acordaron colaborar para hacer un examen de las

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

reservas a los tratados fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas antes de que se preparara el informe del Reino Unido en el marco del examen periódico universal realizado por el Consejo de Derechos Humanos, que se presentará en 2017. También se comprometieron a trabajar juntos para desarrollar la capacidad de las instituciones nacionales de derechos humanos de los territorios, cuando existieran, en consonancia con las normas internacionales establecidas en los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París) y a conocer en más profundidad sus obligaciones comunes en relación con las normas internacionales de derechos humanos.

VI. Medio ambiente

40. En el comunicado aprobado en la quinta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, celebrada en 2016, el Gobierno del Reino Unido y los territorios de ultramar reconocieron el impacto del cambio climático en la economía, la infraestructura y los ecosistemas de los territorios, así como el gran interés que tenían para los territorios de ultramar los esfuerzos internacionales para combatir y mitigar los efectos del cambio climático. El Gobierno del Reino Unido se comprometió a consultar a los Gobiernos de los territorios sobre la cuestión de la aplicación del Acuerdo de París. Asimismo, reiteró su pleno compromiso de consultar a los territorios de ultramar antes de participar en foros internacionales sobre el cambio climático a fin de garantizar que se tuvieran en cuenta sus prioridades y de incluirlos en las delegaciones, cuando procediera, al tiempo que acogió con beneplácito los vínculos de los territorios con organizaciones regionales e internacionales.

VII. Foro de Diálogo sobre Gibraltar

41. Las negociaciones entre el Reino Unido y España sobre el tema de Gibraltar condujeron a la creación en 2004 del Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar. Desde 2010 no se han celebrado más reuniones. De 2012 a 2016, el Reino Unido expresó su deseo de continuar con el Foro y, mientras tanto, propuso un diálogo oficioso *ad hoc* en el que participarían, según procediera, todas las partes competentes en los asuntos tratados. España expresó la opinión de que el Foro ya no existía y debía ser sustituido por un nuevo mecanismo *ad hoc* de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estuvieran representados los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. Hasta enero de 2017 no se habían celebrado conversaciones *ad hoc*.

VIII. Estatuto futuro del Territorio

A. Posición de la Potencia administradora

42. En una declaración realizada en ejercicio del derecho de réplica ante la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) de la Asamblea

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

General, el 4 de octubre de 2016, el representante del Reino Unido dijo que su Gobierno recordaba su soberanía sobre Gibraltar y las aguas territoriales que lo rodean y reafirmó que Gibraltar, como Territorio separado reconocido por las Naciones Unidas e incluido desde 1946 en su lista de Territorios No Autónomos, gozaba de los derechos que se le reconocían en la Carta de las Naciones Unidas. El Reino Unido recordó también que el pueblo de Gibraltar disfrutaba del derecho a la libre determinación y que la Constitución de 2006, respaldada en un referendo, preveía una relación moderna y madura entre Gibraltar y el Reino Unido.

43. El representante dijo también que su Gobierno reafirmaba que no concertaría acuerdos en virtud de los cuales el pueblo de Gibraltar pasara a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados libre y democráticamente, y confirmaba que no entraría en un proceso de negociaciones sobre la soberanía con el que Gibraltar no estaba conforme. El Gobierno del Reino Unido reafirmó su compromiso de salvaguardar Gibraltar, a su población y su economía.

44. El representante dijo asimismo que el Reino Unido y Gibraltar seguían firmemente comprometidos con el Foro trilateral de Diálogo, que consideraban el medio más digno de crédito, constructivo y práctico para reforzar las relaciones entre todas las partes. El Reino Unido lamentaba que el Gobierno de España se hubiera retirado oficialmente de esas conversaciones en 2012.

45. El representante concluyó diciendo que, en virtud de la Constitución de 2006, Gibraltar tenía competencia respecto de todas las esferas relativas a las políticas, salvo las relaciones exteriores, la defensa y la seguridad interna, que se reservaban al Reino Unido. Por consiguiente, la participación activa de Gibraltar en cualquier proceso de diálogo no era negociable. Como Gibraltar era un Territorio al que se le aplicaban en gran medida los tratados de la Unión Europea, el Gobierno del Reino Unido estaba comprometido a hacer plenamente partícipe al Gobierno de Gibraltar cuando preparase el proceso de salida de la Unión Europea. Por lo demás, el voto del Reino Unido de abandonar la Unión Europea no alteraba su firme compromiso de respetar los deseos de Gibraltar con respecto a la soberanía (véase A/C.4/71/SR.3).

B. Posición del Gobierno del Territorio

46. El 4 de octubre de 2016, ante la Cuarta Comisión, el Ministro Principal de Gibraltar dijo, entre otras cosas, que la Comisión debía recordar que en 1966 España había rechazado el ofrecimiento oficial que el Reino Unido le hizo para resolver la controversia ante la Corte Internacional de Justicia. España se negó a llevar el asunto ante la Corte porque, de hecho, había cedido la soberanía de Gibraltar a Gran Bretaña mediante un tratado jurídico hacía más de 300 años.

47. Asimismo, el Ministro Principal dijo que la petición de España de entablar negociaciones bilaterales con el Reino Unido, si bien pudiera parecer razonable a nivel superficial, no lo era en realidad, porque los gibraltareños quedarían excluidos de las conversaciones, y el único resultado aceptable para España sería su anexión de Gibraltar.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

48. Además, el representante dijo que el Gobierno de España consideraba que la decisión del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de abandonar la Unión Europea, o *brexit*, era una oportunidad de promover su reivindicación territorial, y había ofrecido a Gibraltar un medio de preservar sus lazos con la Unión Europea al tiempo que lo bombardeaba con amenazas de lo que podría suceder si lo rechazaba. Aunque la mayoría de los gibraltareños habían votado a favor de la permanencia en la Unión Europea, Gibraltar no estaba dispuesto a ceder su soberanía con ese fin, y ya había dejado suficientemente claro su deseo de seguir siendo británico en dos referendos libres y justos.

49. El representante también dijo que Gibraltar estaba dispuesto a participar en las conversaciones que se habían reanudado en el marco del Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar, en el que podría colaborar con España para resolver los problemas que tenían en común. Sin embargo, desafortunadamente, el Gobierno de España parecía disfrutar con la perspectiva de tomar el control de Gibraltar contra su voluntad, y estaba intentando utilizar el proceso de descolonización de las Naciones Unidas y el *brexit* en su favor.

50. El representante concluyó diciendo que la propuesta del Gobierno de España de que la Asamblea General no aprobara las misiones visitadoras a los territorios que eran objeto de controversia acerca de su soberanía era ilógica y contraproducente. La constatación objetiva de los hechos era valiosa y la Comisión debía realizar visitas para establecer la verdad por sí misma (véase A/C.4/71/SR.3).

C. Posición del Gobierno de España

51. El 4 de octubre de 2016, en su declaración ante la Cuarta Comisión, el representante de España dijo que, año tras año, su país se había referido en la Comisión a la ocupación ilegal del istmo de Gibraltar y la soberanía española sobre las aguas territoriales, que nunca se cedieron al Reino Unido y, sobre todo, a la reiterada doctrina de las Naciones Unidas sobre la descolonización de ese territorio. España había invitado sistemáticamente al Reino Unido, socio y aliado, a que cumpliera el mandato de las Naciones Unidas y negociara sobre Gibraltar. A la luz del reciente voto del Reino Unido a favor de abandonar la Unión Europea, España renovaba su oferta con un sentido de urgencia. De acuerdo con los Tratados europeos, el *brexit* implicaría también la salida de Gibraltar, lo que supondría un cambio radical de las relaciones del Territorio con España y tendría importantes consecuencias para Gibraltar, cuyo modelo económico se basaba en la plena participación en el mercado interno de la Unión Europea, y para la comarca española vecina del Campo de Gibraltar, cuya economía estaba estrechamente interconectada con la del Territorio, dada la gran presencia de trabajadores españoles en Gibraltar.

52. El representante dijo que, en consecuencia, España había invitado formalmente al Reino Unido a abrir negociaciones sobre un acuerdo de soberanía conjunta para que las disposiciones de los tratados de la Unión Europea siguieran aplicándose a Gibraltar. En una Unión Europea posterior al *brexit*, eso solo sería posible si había una ligazón política entre Gibraltar y España. La oferta no era en modo alguno una obligación; se invitaba a los gibraltareños a que la estudiaran con detenimiento si deseaban participar en futuras negociaciones y se alentaba a sus

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

funcionarios a participar integrando la delegación británica. Aunque no iba a renunciar jamás a su justa reclamación de llegar a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar según las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y de la Carta de las Naciones Unidas, España estaba decidida a colaborar con el Reino Unido para lograr un acuerdo.

53. El representante añadió que la propuesta entrañaba cuatro componentes principales: la posibilidad de doble nacionalidad para los gibraltareños; el mantenimiento de las instituciones de autogobierno de Gibraltar en el marco de un amplio régimen de autonomía que encajaría en el sistema constitucional español; el mantenimiento de un régimen fiscal particular en el territorio, siempre y cuando fuera compatible con el ordenamiento de la Unión Europea; y el desmantelamiento de la verja que separaba Gibraltar del resto de la península ibérica. España y el Reino Unido ostentarían conjuntamente las competencias en materia de defensa, relaciones exteriores, control de las fronteras exteriores, inmigración y asilo.

54. El representante también dijo que, lejos de tratar de interferir en el modo de vida, las costumbres y las tradiciones gibraltareñas, la propuesta se hacía pensando en la reclamación histórica de España y en el bienestar socioeconómico de la región, de los miles de trabajadores transfronterizos y de los negocios. Sería beneficiosa para todas las partes, ya que resolvería una gran cantidad de problemas, unos ya existentes y otros derivados de la retirada del Reino Unido de la Unión Europea. Se pondría fin a una controversia de varios siglos entre dos países aliados y se sentarían nuevas bases para el desarrollo de las relaciones hispano-británicas. La economía gibraltareña seguiría beneficiándose del libre acceso al mercado interior de la Unión Europea y España propondría excepciones que tuviesen en cuenta las especificidades de Gibraltar y que fuesen compatibles con el derecho de la Unión Europea. Además, se desbloquearía la legislación comunitaria que está pendiente de aplicación en campos tan importantes como justicia e interior, aviación y medio ambiente. Los gibraltareños que optasen por la doble nacionalidad continuarían gozando de todas las ventajas de ser ciudadanos de la Unión Europea. El desmantelamiento de la verja podría llevar a España a plantearse un enfoque integral del desarrollo económico que aprovechase al máximo las posibilidades del puerto y el aeropuerto de Gibraltar y que abriese oportunidades de negocios. Acompañada de un plan de inversiones para el Campo de Gibraltar, la oferta facilitaría los desplazamientos de trabajadores y visitantes y mejoraría la vida de los gibraltareños (véase A/C.4/71/SR.3).

D. Negociaciones entre el Reino Unido y España

55. En 2016 no se mantuvieron negociaciones bilaterales en el marco del Proceso de Bruselas, que es independiente del Foro de Diálogo. El Gobierno del Reino Unido dejó claro en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 2006 que nunca concertaría acuerdos en virtud de los cuales el pueblo de Gibraltar pasara a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos, que expresó libre y democráticamente. Además, el Reino Unido también ha declarado que no se pueden celebrar conversaciones relacionadas con la soberanía sin el consentimiento de Gibraltar, y que tampoco puede iniciar un proceso de negociaciones sobre la soberanía con el que Gibraltar no esté conforme.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

56. Por su parte, el Gobierno de España continuó pidiendo que se reanudaran las conversaciones bilaterales sobre la soberanía con el Gobierno del Reino Unido. El Gobierno español considera que la posición del Reino Unido va en contra de la doctrina establecida en las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y del compromiso contraído con España en la Declaración de Bruselas de 1984.

E. Conversaciones entre el Reino Unido y Gibraltar

57. En el comunicado aprobado en la quinta reunión del Consejo Ministerial Conjunto de los Territorios de Ultramar, celebrada en 2016, los territorios de ultramar y el Reino Unido afirmaron que el principio de la igualdad de derechos y el de la libre determinación de los pueblos, consagrados en la Carta, eran aplicables a los pueblos de los territorios de ultramar y reafirmaron la importancia de promover el derecho de los pueblos de los territorios a la libre determinación, lo cual constituía una responsabilidad colectiva de todas las instancias del Gobierno del Reino Unido. Además, se comprometieron a examinar formas en que los territorios de ultramar podían mantener el apoyo internacional para luchar contra las reclamaciones de soberanía hostiles y acordaron que, para los territorios con poblaciones permanentes que lo desearan, el Reino Unido seguiría apoyando las solicitudes de la supresión del Territorio de la lista de Territorios No Autónomos de las Naciones Unidas.

58. Además, en el mismo comunicado, el Gobierno del Reino Unido dijo claramente que el resultado del referendo sobre la pertenencia del Reino Unido a la Unión Europea no cambiaba la postura del Gobierno con respecto a la soberanía sobre los Territorios, y subrayó que el Reino Unido nunca firmaría acuerdos por los que el pueblo de Gibraltar pasara a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados libre y democráticamente ni entraría en un proceso de negociaciones sobre la soberanía con el que Gibraltar no estuviera conforme.

59. Los Gobiernos del Reino Unido y Gibraltar han reconocido que la Constitución actual establece entre las dos partes una relación constitucional moderna y madura. El Gobierno de Gibraltar cree que es importante examinar la Constitución de 2006, junto con el Reino Unido, para evaluar qué nuevos progresos o cambios son necesarios y apropiados. Este examen debería incluir el estudio de las cuestiones relativas a los derechos humanos y la cuestión de la retirada de Gibraltar de la lista de Territorios No Autónomos. Según la Potencia administradora, en marzo de 2016 el Parlamento de Gibraltar estableció un Comité Especial encargado de Examinar la Reforma Constitucional a fin de determinar qué cambios era necesario o conveniente hacer en la Constitución de 2006. Si bien el Reino Unido ha expresado su parecer sobre los mecanismos relativos a dicha retirada, ambos Gobiernos señalan que, en virtud del Artículo 73 *e* de la Carta, el Reino Unido tiene la obligación de seguir presentando informes anuales hasta que la Asamblea General elimine a un Territorio de su lista de Territorios No Autónomos.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 9

IX. Examen de la cuestión por las Naciones Unidas

A. Comité Especial encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

60. Un representante de España asistió al Seminario Regional del Pacífico que se celebró en Managua del 31 de mayo al 2 de junio de 2016 y formuló una declaración, al igual que lo hizo un representante de Gibraltar (véase A/71/23, anexo II).

61. El Comité Especial, que trató la cuestión de Gibraltar en una sesión celebrada el 13 de junio de 2016, tuvo ante sí el documento de trabajo de 2016 sobre el Territorio preparado por la Secretaría (A/AC.109/2016/8). Como consta en el acta resumida (A/AC.109/2016/SR.3), formularon declaraciones el representante de España, el Ministro Principal de Gibraltar y el representante de una organización de la sociedad civil. A propuesta del Presidente, el Comité decidió reanudar el examen de la cuestión en su período de sesiones siguiente y, para facilitar el examen del tema por parte de la Cuarta Comisión, remitir la documentación pertinente a la Asamblea General.

B. Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)

62. La Cuarta Comisión de la Asamblea General examinó la cuestión de Gibraltar el 4 de octubre de 2016, en su tercera sesión, en la que escuchó las declaraciones de España y del Ministro Principal de Gibraltar. Además, en la séptima sesión, celebrada el 10 de octubre de 2016, el Reino Unido formuló una declaración. También en la tercera sesión del Comité y en la sexta sesión, celebrada el 7 de octubre de 2016, el Reino Unido y España ejercieron el derecho de réplica (véanse A/C.4/71/SR.3 y 6)

63. En la sesión que celebró el 8 de noviembre de 2016, la Cuarta Comisión aprobó, sin someterlo a votación, un proyecto de decisión sobre la cuestión de Gibraltar (A/C.4/71/L.17), presentado por el Presidente de la Comisión (véase A/C.4/71/SR.23).

X. Medidas adoptadas por la Asamblea General

64. El 6 de diciembre de 2016, la Asamblea General, por recomendación de la Cuarta Comisión, aprobó, sin someterla a votación, la decisión 71/521, relativa a la cuestión de Gibraltar. En esa decisión:

> La Asamblea General, recordando su decisión 70/520, de 9 de diciembre de 2015:
>
> a) Instó a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Gibraltar que fueran legítimas conforme al derecho internacional, llegaran, en el espíritu de la Declaración de Bruselas, de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Tomó nota de la posición de España sobre esta cuestión, incluida su propuesta de comenzar nuevas discusiones sobre la base de la Declaración de Bruselas, y tomó nota también de la presentación por parte de España de una propuesta de soberanía conjunta ante la Comisión Política Especial y de Descolonización;

c) Tomó nota de la posición del Reino Unido sobre esta cuestión, es decir, el compromiso de nunca suscribir acuerdos según los cuales la población de Gibraltar quedara bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados de forma democrática y libre, ni de participar en un proceso de negociaciones de soberanía con el que Gibraltar no estuviera conforme;

d) Tomó nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar;

e) Tomó nota de la posición de España de que este Foro trilateral de Diálogo ya no existía y debía ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en el que estuvieran representados los habitantes del Campo de Gibraltar y de Gibraltar;

f) Alentó al Reino Unido y a España a que participaran de forma constructiva y receptiva con todas las partes relevantes y pertinentes, con el fin de encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 10

United Nations A/AC.109/2017/8

General Assembly

Distr.: General
7 March 2017

Original: English

Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Gibraltar

Working paper prepared by the Secretariat

Contents

		Page
I.	General	3
II.	Constitutional, legal and political issues	3
III.	Budget	5
IV.	Economic conditions	5
	A. General	5
	B. Trade	6
	C. Banking and financial services	6
	D. Transportation	7
	E. Tourism	8
V.	Social conditions	8
	A. Labour	8
	B. Social security and welfare	9

Note: The information contained in the present working paper has been derived from information transmitted to the Secretary-General by the administering Power under Article 73 *e* of the Charter of the United Nations as well as information provided by the Government of Spain and that available in public sources, including those of the territorial Government. Information was transmitted by the administering Power on 8 December 2016. Further details are contained in previous working papers, available from www.un.org/en/decolonization/workingpapers.shtml.

17-03817 (E) 040417

DOC 10

C. Public health 9
D. Education 9
E. Crime and public safety 9
F. Human rights 10
VI. Environment 10
VII. Forum for Dialogue on Gibraltar 10
VIII. Future status of the Territory 11
A. Position of the administering Power 11
B. Position of the territorial Government 12
C. Position of the Government of Spain 12
D. Negotiations between the United Kingdom and Spain 13
E. Discussions between the United Kingdom and Gibraltar 14
IX. Consideration by the United Nations 15
A. Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples 15
B. Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) 15
X. Action taken by the General Assembly 15

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 10

I. General

1. Gibraltar is a Non-Self-Governing Territory administered by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. According to the administering Power, the basis of the current relationship between the Government of the United Kingdom and its Non-Self-Governing Territories is enshrined in the constitution of each Territory; sovereignty over Gibraltar was ceded to the United Kingdom by Spain under the Treaty of Utrecht in 1713, with territorial waters flowing from sovereignty over the land. For its part, Spain claims that, under article 10 of the Treaty, it ceded only the city and castle of Gibraltar, its port, defences and fortresses. Against the backdrop of its long-standing appeal to Spain and the United Kingdom to hold talks on the question of Gibraltar (see resolution 2070 (XX), adopted on 16 December 1965), in 2016, the General Assembly, in its decision 71/521, among other things, urged the Governments of Spain and the United Kingdom, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that were legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question, in the light of the relevant resolutions of the Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations (see sects. VIII to X below).

2. The Territory is a narrow peninsula extending southward from the south-west coast of Spain, to which it is connected by an isthmus approximately 1.6 km long. The Spanish port of Algeciras lies 8 km across the bay to the west, and the continent of Africa is situated 32 km across the Strait of Gibraltar to the south. According to the administering Power, the area of Gibraltar is 5.8 km2; according to Spain, which claims sovereignty over the Territory, it is 4.8 km2. Issues relating to the isthmus and waters off Gibraltar continue to be a subject of contention.

3. According to the administering Power, in 2016, the population of the Territory was 33,140. The currency of the Territory is the Gibraltar pound, circulating at par with the pound sterling. The Territory's main trading and commercial transactions are with European countries, the United States of America and North African countries. The British Overseas Territories Act 2002 provides for the granting of British citizenship to British overseas territory citizens.

II. Constitutional, legal and political issues

4. Under the Gibraltar Constitution Order 2006, the Government of Gibraltar consists of the elected ministers represented in the Council of Ministers together with the British Crown, who is represented in Gibraltar by the Governor. Lieutenant General Edward Davis has been the Governor since January 2016. In accordance with the 2006 Constitution, the Governor is responsible for the conduct of external affairs, defence, internal security (including the police, in conjunction with the Gibraltar Police Authority) and for certain appointments to public office as conferred on him by it. The elected Government of Gibraltar is responsible for all other matters.

5. Following an election, the Governor, at his own discretion, appoints as Chief Minister the elected member of the Parliament who, in his judgement, is most likely to command the greatest measure of confidence among his peers. Other ministers

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

are appointed by the Governor, acting in accordance with the advice of the Chief Minister, from among the elected members of the Parliament. In accordance with the 2006 Constitution, the Parliament may make laws for the peace, order and good government of Gibraltar, while the British Crown retains full power to make laws from time to time for the same above-mentioned purposes. According to the administering Power, such powers have not been exercised by the British Crown since the 2006 Constitution came into force. The 2006 Constitution also makes provisions regarding Crown lands in Gibraltar.

6. Gibraltar has a supreme court allowing for appeals to a court of appeal and subsequently to Her Majesty in Council, acting on the advice of the Judicial Committee of the Privy Council.

7. The Gibraltar Socialist Labour Party/Liberal Party of Gibraltar alliance headed by Fabian Picardo won the general elections held on 26 November 2015 with 68.03 per cent of the votes, winning 10 seats in the Parliament, against 31.37 per cent for the Gibraltar Social Democrats, who won the remaining 7 seats, with 0.6 per cent of votes rejected. Mr. Picardo was re-elected as Chief Minister. The next election is expected to be held in 2019.

8. The 2006 Constitution recognizes that, without prejudice to the administering Power's ultimate responsibility for Gibraltar's compliance with European Union law, matters, which under the 2006 Constitution are the responsibility of the elected ministers, shall not cease to be so even though they arise in the context of the European Union. In June 2004, after a legal and political campaign to exercise the right to vote in European elections, Gibraltarians took part in European parliamentary elections for the first time, which was achieved by the creation of a new electoral region for the purposes of the European parliamentary elections only, consisting of Gibraltar and the south-west region of England (the "combined region") by the administering Power. Gibraltarians again took part in European parliamentary elections in June 2009 and May 2014. Voters in Gibraltar participated in the referendum on the United Kingdom's membership of the European Union on 23 June 2016, and 96 per cent voted to remain in the European Union. At the fifth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council, held in London on 1 and 2 November 2016, the United Kingdom committed itself to involving Gibraltar and the overseas territories as it prepared for negotiations to leave the European Union, in accordance with their various constitutional relationships with the United Kingdom, to ensure that their priorities were taken into account.

9. The United Kingdom continues to believe that, as a separate Territory recognized by the United Nations and included since 1946 in its list of Non-Self-Governing Territories, Gibraltar enjoys the individual and collective rights accorded by the Charter. The United Kingdom also believes that the people of Gibraltar enjoy the right of self-determination. The administering Power is clear that the 2006 Constitution sets out the relevant competences for the Governments of the United Kingdom and Gibraltar.

10. For its part, the Government of Spain maintains the position that the 2006 Constitution does not affect the international capacity of Gibraltar; that its adoption was a reform of the colonial regime, which remains unaltered; and that it did not affect in any way the pending decolonization process of Gibraltar, to which the principle of territorial integrity applies, not that of self-determination, as stated in

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

General Assembly resolution 2353 (XXII). In this context, the Government of Spain stresses that the participation of Gibraltar in any international instrument must be made through the United Kingdom as the administering Power responsible for the international relations of the Territory, including in the fields of international financial services, human rights and the environment.

III. Budget

11. As at March 2016, the revenue of the territorial Government for the fiscal year 2015/16 was £581.5 million and its expenditure stood at approximately £562.7 million. For the fiscal year 2016/17, the territorial Government estimated its overall government revenue at £590.8 million, with an overall government expenditure budget of £570.5 million. Of the estimated revenue in 2016/17, income taxes represent the largest share (43 per cent), followed by duties, taxes and other receipts (30 per cent). In addition, the territorial Government approved £61.2 million in expenditure on capital projects for 2016/17, to be funded through the Improvement and Development Fund, a decrease from £99.1 million in 2015/16. The highest possible rate of effective personal tax in Gibraltar is 28 per cent, with the company tax rate at 10 per cent.

12. The Government of Spain recalls that the European Commission has been carrying out an investigation into the tax regime of Gibraltar. Spain considers that Gibraltar is a tax haven and that under that regime the profits obtained abroad by companies registered in Gibraltar are not subject to taxation. On 7 October 2016, the European Commission decided to extend its ongoing investigation into Gibraltar's corporate tax regime concerning the latter's practice of granting tax rulings to some companies.

13. On the other hand, the administering Power maintains that Gibraltar adheres to all relevant European Union directives in relation to financial supervision and regulation, direct taxation and the fight against money-laundering.

IV. Economic conditions

A. General

14. Gibraltar has no known natural resources and lacks agricultural land. The economy has increasingly focused on tourism and the provision of financial services, including banking, insurance, shipping and portfolio management, in addition to online gaming. According to the administering Power, the forecast gross domestic product of Gibraltar grew to £1.7684 billion in 2015/16, with an estimated gross domestic product per capita of £53,361.

15. Before 1980, the economy was largely dependent on expenditure by the Ministry of Defence of the United Kingdom. According to the administering Power, the situation changed dramatically over the years as United Kingdom military spending went from accounting for 60 per cent of the Gibraltarian economy to accounting for less than 6 per cent. Furthermore, according to the administering Power, in 2016, the Ministry of Defence employed some 550 persons.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

B. Trade

16. According to the trade data provided by the European Commission, in 2015 the European Union's imports from Gibraltar amounted to €322 million, while exports to Gibraltar amounted to nearly €4.6 billion, reflecting decreases from approximately €1.2 billion (72.8 per cent) and €7 billion (34.3 per cent) respectively, in 2014.

C. Banking and financial services

17. According to the administering Power, Gibraltar has a well-developed private financial sector that is regulated by the Financial Services Commission. The regulatory scope extends to all forms of financial services, and Gibraltar's legislation, systems and administrative practices, which, in the view of the administering Power, are in full compliance with its European Union obligations, have been independently tested by reviews by the Financial Action Task Force, the International Monetary Fund and others. Gibraltar is also participating in the Financial Action Task Force national risk assessment and peer review process.

18. Tax evasion is a predicate offence for money-laundering and subject to suspicious transaction reporting. Gibraltar's Financial Intelligence Unit, as a member of the Egmont Group, shares information systematically with other members of the Group. According to the administering Power, Gibraltar has tax information exchange agreements with 98 countries, of which 71 are in force. Tax information has been provided to the United States in accordance with the Foreign Account Tax Compliance Act agreement on the automatic exchange of information and a similar agreement with the United Kingdom under the International Co-operation (Improvement of International Tax Compliance) (United Kingdom) Regulations 2015. In December 2015, the territorial Government published regulations for the automatic exchange of information with member States of the European Union, the International Cooperation (Improvement of International Tax Compliance) Regulations 2015, in order to implement the requirements of the Common Reporting Standard of the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), which came into force on 1 January 2016.

19. On 14 October 2015, the Committee of Ministers of the Council of Europe adopted a resolution by which it agreed to the request of the United Kingdom on behalf of Gibraltar to provide for the evaluation of Gibraltar by the Committee of Experts on the Evaluation of Anti-Money Laundering Measures and the Financing of Terrorism. Furthermore, in the communiqué adopted at the fifth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council, in 2016, the overseas territories and the United Kingdom reiterated their mutual determination to continue to tackle corruption, fraud, money-laundering and the financing of terrorism and weapons of mass destruction and to further enhance transparency and law enforcement cooperation in the context of financial services. They also reiterated their shared commitment to providing the leadership necessary to meet the June 2017 deadline for the implementation of new arrangements regarding the exchange of beneficial ownership information on companies incorporated in their jurisdictions and to

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

continuing to provide the highest levels of law enforcement cooperation possible before that date.

20. The Government of Spain recalls that the European Anti-fraud Office of the European Commission concluded in a 2014 report that there was reason to believe that crimes of tobacco smuggling and money-laundering from Gibraltar had been committed, affecting the financial and other interests of the European Union.

21. The administering Power indicates that legal opinions have since been obtained by the Government of Gibraltar which suggested that allegations in the report of the Office were unfounded.

D. Transportation

22. Enhancements to road transportation arrangements in and out of Gibraltar were agreed upon at talks held in Córdoba, Spain, in 2006. They included the introduction at the fence/frontier of lanes in both directions, and red and green channels for both people and vehicles. Proportionate customs and police checks remain necessary, given that Gibraltar does not belong to the common customs territory of the European Union. Moreover, the United Kingdom and Gibraltar do not belong to the Schengen area for external border control purposes. In the view of the administering Power, since 26 July 2013, the Government of Spain has at times imposed disproportionate and time-consuming checks at the border between Gibraltar and Spain; while the situation has improved relative to the summer of 2013, it remains unpredictable.

23. The European Commission has dispatched three technical fact-finding missions to La Línea de la Concepción and Gibraltar, in September 2013, July 2014 and October 2015. The Commission issued recommendations to the authorities of the United Kingdom and Spain following its first two missions.

24. Spain stresses that the checks at the fence are in no manner politically motivated and are carried out only to ensure strict compliance with Spanish and European Union legislation, in accordance with the principles of randomness, proportionality and non-discrimination. The checks are essential for Spain to fulfil its obligations vis-à-vis the whole of the European Union and are especially necessary taking into account that in the area illicit trafficking of different sorts is common and that Gibraltar is neither in the Schengen area nor in the European Union Customs Union. Moreover, Spain underlines that the police and customs checkpoint at La Línea de la Concepción (the fence) does not correspond to the demarcation of the border recognized by Spain in accordance with the Treaty of Utrecht. Spain further stresses that it has fully complied with the recommendations of the European Commission regarding the management at the fence of the flow of persons, vehicles and goods and completed in 2015 the restructuring of the customs checkpoint and the installation of 13 automatic electronic passport-reading machines in each direction, which has made transit more fluid.

25. The United Kingdom continues to be responsible for all international obligations relating to aviation safety and security in respect of the airport, a military airfield available for civilian flights, with the Ministry of Defence retaining ownership of and operational responsibility for the military aviation aspects of the

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

airfield. According to the administering Power, legislation enacted by the Gibraltar Parliament provides for civil aviation safety and security, making civil aviation a responsibility of the Government of Gibraltar. Such responsibility continues to be rejected by Spain. Spain holds the position that the occupation by the United Kingdom of the isthmus on which the airfield was built is illegal and that it does not comply with public international law because it is not included among the areas ceded by the Treaty of Utrecht. For its part, the United Kingdom maintains that its sovereignty extends over the whole territory of Gibraltar, including its airspace and territorial sea.

26. The Strait of Gibraltar is a principal water route; the Territory's port facilities are used by many long-distance liners and cargo ships. According to the United Kingdom, it applies a three-nautical-mile area for British Gibraltar territorial waters (or less where the median line with other territorial waters applies), in line with the United Nations Convention on the Law of the Sea. According to Spain, it exerts its sovereign rights and jurisdiction over its territorial waters, including all maritime areas around Gibraltar (with the only exception being its port facilities).

27. The administering Power regularly challenges Spanish State vessels and protests to the Government of Spain about illegal incursions into British Gibraltar territorial waters by Spanish State vessels, citing violations of articles 17 to 19 of the United Nations Convention on the Law of the Sea, on the meaning of innocent passage, and of the Convention on the International Regulations for Preventing Collisions at Sea.

28. For its part, Spain states that what the United Kingdom describes as "illegal incursions" by Spanish vessels are routine activities of its ships in Spanish waters.

E. Tourism

29. The tourism sector recorded a decrease four years in a row from 2012, with a decrease from 2014 (10.3 million visitors) to 2015 (10.2 million visitors) of 0.8 per cent. The breakdown of the visitors in 2015 was around 188,000 by air (compared to approximately 176,000 in 2014), 358,000 by sea (313,000 in 2014) and 9,626,000 by land (9,762,000 in 2014). Arrivals by land comprise mainly day visitors arriving from Spain; arrivals by air are primarily tourists from the United Kingdom; and arrivals by sea include visitors arriving by ferry from Morocco, by yacht and on day trips from cruise ships.

V. Social conditions

A. Labour

30. According to the administering Power, as at October 2015, there were 26,144 jobs in the Territory, including, from the largest industrial sectors, 3,472 jobs in building and construction, 3,510 in banking and finance, 3,205 in gambling and betting, 2,607 in the retail and wholesale trade and 2,375 in health and social work; the unemployment rate stood at 2.6 per cent of the resident population and 1.6 per cent of the total workforce, which included frontier workers.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 10

B. Social security and welfare

31. The social security and welfare sectors in Gibraltar continue to be governed by various social security acts, as mentioned in previous working papers, covering areas such as employment injury, disablement and industrial death benefits, unemployment benefits, maternity grants and allowances, death grants, old age pensions, survivor's benefits and guardian's allowances.

C. Public health

32. The Gibraltar Health Authority, a department of the territorial Government, is responsible for providing health care in the Territory. The territorial Government continues to deal with the needs of the elderly.

D. Education

33. Education in Gibraltar is free and compulsory for children between 4 and 15 years of age. The language of instruction is English. Public education comprises 11 primary and 2 secondary schools, in addition to the Gibraltar College of Further Education and the Vocational Training Centre, serving more than 5,000 students. The Territory's literacy rate is assumed to be nearly 100 per cent. The University of Gibraltar, whose establishment had been announced in 2014 with the approved funding of £10 million, officially opened in September 2015.

34. According to the administering Power, government expenditure on education during the year ending in March 2016 was around £45 million, with expenditure on improving school buildings in the region of £1.3 million. Two new schools, a primary school for children aged 4 to 8 and a middle school for children aged 8 to 12, opened in 2015. Students who obtain a place at a university in the United Kingdom are entitled to scholarships from the Government of Gibraltar. In 2016, 994 students attended universities in the United Kingdom.

E. Crime and public safety

35. Law enforcement in the Territory is the responsibility of the Royal Gibraltar Police, in conjunction with the Gibraltar Police Authority. The Governor has overall, ultimate responsibility for the integrity, probity and independence of policing in Gibraltar and for the policing aspects of national security, including internal security.

36. According to the 2016 report on the Royal Gibraltar Police by Her Majesty's Inspectorate of Constabulary, the Royal Gibraltar Police had a budget of £15.127 million providing for 238 officers and 36 support staff, and in 2014/15, there were 3,603 crimes recorded by the Royal Gibraltar Police.

37. According to the administering Power, the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, a convention under the auspices of OECD, has been extended to Gibraltar.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

F. Human rights

38. The following major international human rights instruments apply in Gibraltar: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; the International Covenant on Civil and Political Rights; the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment; and the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The 2006 Constitution of the Territory includes a chapter on the fundamental rights and freedoms of the individual. According to the administering Power, the Government of Gibraltar formally requested the extension of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women to the Territory in October 2013 and of the Convention on the Rights of the Child in September 2016. In addition, on 26 October 2016, the Gibraltar Parliament adopted the Civil Marriage Amendment Act 2016, which made provision for same sex marriage.

39. In the communiqué adopted at the fifth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council in 2016, the United Kingdom and the overseas territories, including Gibraltar, agreed to work together to conduct a review of reservations to core United Nations human rights treaties ahead of the preparation of the report of the United Kingdom under the universal periodic review conducted by the Human Rights Council, to be submitted in 2017. They also committed themselves to working together to further develop the capacity of territories' national human rights institutions, where established, in line with the international standards set out in the principles relating to the status of national institutions for the promotion and protection of human rights (Paris Principles), and to deepening understanding of their shared obligations with regard to international human rights.

VI. Environment

40. In the communiqué adopted at the fifth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council, in 2016, the Government of the United Kingdom and the overseas territories recognized the impact that climate change had on the economies, infrastructure and ecosystems of the territories and the important interest of the overseas territories in international efforts to combat and mitigate the effects of climate change. The Government of the United Kingdom committed itself to consulting with territorial Governments on the issue of the application of the Paris Agreement. It reiterated its full commitment to consulting the overseas territories ahead of its participation in international forums on climate change to ensure that their priorities were taken into account and to including them in delegations, where appropriate, while welcoming the territories' links with regional and international organizations.

VII. Forum for Dialogue on Gibraltar

41. Negotiations between the United Kingdom and Spain on the subject of Gibraltar led in 2004 to the establishment of the trilateral Forum for Dialogue on Gibraltar. Since 2010, no meetings have been held. From 2012 to 2016, the United Kingdom expressed the desire to continue with the Forum and, in the interim,

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

offered an informal, ad hoc dialogue involving, as appropriate, all relevant parties to the issues under discussion. Spain expressed the position that the Forum no longer existed and should be replaced with a new "ad hoc" mechanism for local cooperation in the interest of social well-being and regional economic development, in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar were represented. No ad hoc talks had been convened as at January 2017.

VIII. Future status of the Territory

A. Position of the administering Power

42. In a statement in exercise of the right of reply before the Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee) of the General Assembly, on 4 October 2016, the representative of the United Kingdom said that his Government recalled its sovereignty over Gibraltar and the territorial waters surrounding it and reaffirmed that Gibraltar, as a separate territory recognized by the United Nations and included since 1946 in its list of Non-Self-Governing Territories, enjoyed the rights accorded to it under the Charter of the United Nations. It also recalled that the people of Gibraltar enjoyed the right to self-determination and that the Gibraltar Constitution of 2006, endorsed in a referendum, provided for a modern and mature relationship between Gibraltar and the United Kingdom.

43. He also stated that his Government reaffirmed that it would not enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes, and confirmed that it would not enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar was not content. It reaffirmed its commitment to safeguarding Gibraltar, its people and its economy.

44. The representative went on to say that the United Kingdom and Gibraltar remained firmly committed to the trilateral Forum for Dialogue as the most credible, constructive and practical means of strengthening relations amongst all parties. The United Kingdom regretted that the Government of Spain had withdrawn formally from those talks in 2012.

45. He concluded by saying that, under the 2006 Constitution, Gibraltar had competence for all policy areas except external relations, defence and internal security, which were reserved for the United Kingdom. Gibraltar's active negotiation in any dialogue process was therefore non-negotiable. As Gibraltar was a territory to which the European Union treaties largely applied, the Government of the United Kingdom was committed to fully involving the Government of Gibraltar as it prepared the process of exiting the European Union. Otherwise, the United Kingdom's vote to leave the European Union did not change its unwavering commitment to respect Gibraltar's wishes in respect of sovereignty (see A/C.4/71/SR.3).

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

B. Position of the territorial Government

46. On 4 October 2016, addressing the Fourth Committee, the Chief Minister of Gibraltar said, inter alia, that the Committee should recall that in 1966 Spain had rejected the formal offer made to it by the United Kingdom to settle the dispute before the International Court of Justice. Spain had refused to bring its case to the Court because it had actually ceded sovereignty over Gibraltar by legal treaty to Britain over 300 years previously.

47. He also stated that although it might seem reasonable on its surface, Spain's call for bilateral negotiations with the United Kingdom was not, because Gibraltarians would be excluded from the talks, and the only outcome acceptable to Spain would be its annexation of Gibraltar.

48. Furthermore, he stated that the Government of Spain saw the decision by the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to leave the European Union, or "Brexit", as an opportunity to advance its territorial claim. It had offered Gibraltar a way to preserve its ties with the European Union while also bombarding it with threats of what could happen should it refuse. Although the majority of Gibraltarians had voted to remain in the European Union, Gibraltar was not prepared to give up sovereignty in order to do so. It had already made its desire to remain British quite clear in two free and fair referendums.

49. He also stated that Gibraltar was willing to participate in resumed talks in the trilateral Forum for Dialogue on Gibraltar, where it could work together with Spain to address shared challenges. Unfortunately, however, the Government of Spain seemingly relished the prospect of taking over Gibraltar against its will, and was attempting to use the United Nations decolonization process and Brexit in its favour.

50. He concluded by saying that the suggestion of the Government of Spain that the General Assembly not approve visiting missions to Territories that were subject to sovereignty disputes was illogical and counterproductive. Objective fact-finding was valuable and the Committee should visit to establish the truth for itself (see A/C.4/71/SR.3).

C. Position of the Government of Spain

51. On 4 October 2016, in his statement made before the Fourth Committee, the representative of Spain stated that, year after year, his country had addressed the Committee regarding the illegal occupation of the isthmus of Gibraltar and Spanish sovereignty over the territorial waters — neither of which had been ceded to the United Kingdom — and, above all, reiterated United Nations doctrine regarding the decolonization of that territory. Spain had consistently invited the United Kingdom, its friend and ally, to comply with the United Nations mandate and to enter into negotiations on Gibraltar. In the light of the recent United Kingdom vote to leave the European Union, Spain was therefore renewing its offer with a sense of urgency. Under the European treaties, Brexit would also imply the exit of Gibraltar, marking a radical shift in the Territory's relationship with Spain and entailing significant consequences for Gibraltar, whose economic model was based on full participation in the European Union internal market, and for the adjacent Spanish district of

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Campo de Gibraltar, whose economy was closely interconnected with the Territory's given the major presence of Spanish workers in Gibraltar itself.

52. He went on to say that, consequently, Spain had formally invited the United Kingdom to open negotiations on a joint sovereignty agreement to ensure that the provisions of the European Union treaties would continue to apply to Gibraltar. In a post-Brexit European Union, that would only be possible if there was a political tie between Gibraltar and Spain. The offer was in no way an obligation; Gibraltarians were invited to study it in depth as they would want to participate in any future negotiations and their officials would be welcome to do so as part of the British delegation. While Spain would never relinquish its just claim for a definitive solution to the question of Gibraltar in line with the relevant General Assembly resolutions and the Charter of the United Nations, it was determined to work with the United Kingdom to reach an agreement.

53. He further stated that the proposal entailed four major points: possible dual-nationality status for Gibraltarians; maintenance of Gibraltarian self-governance institutions within the framework of a wide-ranging system of autonomy and in compliance with the Spanish constitutional system; maintenance of the Territory's special tax regime, insofar as it was compatible with European Union law; and dismantling the fence separating Gibraltar from the rest of the Iberian Peninsula. Spain and the United Kingdom would retain joint authority over matters of defence, foreign affairs, control of external borders, immigration and asylum.

54. He also stated that far from being an attempt to interfere in the lifestyle, customs, or traditions of Gibraltar, the proposal had been devised in consideration of his country's historic claims and with the socioeconomic well-being of the region and of the thousands of cross-border workers and businesses in mind. It would benefit all parties, solving a number of pre-existing problems and those that could arise following a United Kingdom exit from the European Union. It would end a centuries-old dispute between two allies and provide a new foundation for strengthening Hispano-British relations. The Gibraltarian economy would continue to enjoy the advantages of access to the European Union internal market and Spain would propose exceptions that took into account the special situation of Gibraltar and were compatible with European Union law. Furthermore, pending European Union legislation would be unblocked in such important areas as justice and home affairs, aviation and the environment. Gibraltarians opting for dual nationality would continue to benefit from all of the advantages of being European Union citizens. The dismantling of the fence could lead Spain to consider a comprehensive approach to economic development, maximizing the potential of the port and airport of Gibraltar and opening up business opportunities. Accompanied by an investment plan for Campo de Gibraltar, the offer would facilitate movement of workers and visitors and improve the lives of Gibraltarians (see A/C.4/71/SR.3).

D. Negotiations between the United Kingdom and Spain

55. Within the framework of the Brussels Process, which is separate from the Forum for Dialogue, no bilateral negotiations were held in 2016. The Government of the United Kingdom has made it clear in the preamble to the 2006 Constitution of Gibraltar that it would "never enter into arrangements under which the people of

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes". Moreover, the United Kingdom has also declared that no sovereignty-related talks can be entered into without the consent of Gibraltar, nor can it enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content.

56. For its part, the Government of Spain continued to demand the renewal of bilateral sovereignty talks with the Government of the United Kingdom. It considers that the position of the United Kingdom goes against the doctrine established in the relevant General Assembly resolutions and against the commitment made with Spain in the Brussels Declaration of 1984.

E. Discussions between the United Kingdom and Gibraltar

57. In the communiqué adopted at the fifth meeting of the Overseas Territories Joint Ministerial Council, in 2016, the overseas territories and the United Kingdom stated that the principle of equal rights and self-determination of peoples, as enshrined in the Charter of the United Nations, applied to the peoples of the overseas territories and reaffirmed the importance of promoting the right of the peoples of the territories of self-determination, a collective responsibility of all parts of the Government of the United Kingdom. They committed to explore ways in which the overseas territories could maintain international support in countering hostile sovereignty claims and for those territories with permanent populations who wished it, the United Kingdom would continue to support requests for the removal of the Territory from the United Nations list of Non-Self-Governing Territories.

58. Furthermore, in the same communiqué, the Government of the United Kingdom was clear that the result of the referendum on the United Kingdom's membership of the European Union did not change the Government's position on sovereignty over the Territories and underlined that the United Kingdom would never enter arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes, nor enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar was not content.

59. The Governments of the United Kingdom and Gibraltar have both recognized that the current Constitution provides for a modern and mature constitutional relationship between the two sides. The Government of Gibraltar believes it important to review the 2006 Constitution, together with the United Kingdom, to assess what further progress or changes are necessary and appropriate. This review should include the consideration of human rights issues and the question of removal of Gibraltar from the list of Non-Self-Governing Territories. According to the administering Power, in March 2016 the Gibraltar Parliament established a Select Committee on Constitutional Reform in order to assess what changes to the 2006 Constitution were necessary or desirable. While the United Kingdom has expressed its views about the mechanisms for delisting, both Governments note that, under Article 73 *e* of the Charter, the United Kingdom is obliged to continue to submit annual reports until such time as the General Assembly removes a territory from its list of Non-Self-Governing Territories.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 10

IX. Consideration by the United Nations

A. Special Committee on the Situation with regard to the Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

60. A representative of Spain attended the Pacific regional seminar, held in Managua from 31 May to 2 June 2016, and made a statement, as did a representative of Gibraltar (see A/71/23, annex II).

61. The Special Committee, which discussed the question of Gibraltar in a meeting held on 13 June 2016, had before it the 2016 working paper prepared by the Secretariat concerning the Territory (A/AC.109/2016/8). As reflected in the summary record (A/AC.109/2016/SR.3), statements were made by the representative of Spain, the Chief Minister of Gibraltar and a representative of a civil society organization. On the proposal of the Chair, the Committee decided to resume the consideration of the question at its next session and to transmit the relevant documentation to the General Assembly in order to facilitate the consideration of the question by the Fourth Committee.

B. Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)

62. The Fourth Committee of the General Assembly considered the question of Gibraltar on 4 October 2016 at its 3rd meeting, in which the Committee heard statements by Spain and the Chief Minister of Gibraltar. In addition, on 10 October 2016 at the 7th meeting, the United Kingdom made a statement. Also at the 3rd meeting of the Committee and at its 6th meeting, held on 7 October 2016, the United Kingdom and Spain exercised the right of reply (see A/C.4/71/SR.3 and 6).

63. At its meeting on 8 November 2016, the Fourth Committee adopted without a vote a draft decision on the question of Gibraltar (A/C.4/71/L.17), which was submitted by the Chair of the Committee (see A/C.4/71/SR.23).

X. Action taken by the General Assembly

64. On 6 December 2016, the General Assembly, on the recommendation of the Fourth Committee, adopted, without a vote, decision 71/521, on the question of Gibraltar. In that decision:

> The General Assembly, recalling its decision 70/520 of 9 December 2015:
>
> (a) Urged the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that were legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of the relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

(b) Took note of the position of Spain on this issue, including its proposal to start new discussions on the basis of the Brussels Declaration, and also took note of Spain's presentation of a co-sovereignty offer before the Special Political and Decolonization Committee;

(c) Took note of the position of the United Kingdom on this issue, that was, the commitment never to enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes, nor enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar was not content;

(d) Took note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue;

(e) Took note of the position of Spain that the trilateral Forum for Dialogue did not exist any longer and should be replaced with a new mechanism for local cooperation in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar were represented;

(f) Encouraged the United Kingdom and Spain to engage in a constructive and responsive manner, with all relevant and appropriate parties, in order to find common solutions and make progress on issues of mutual benefit.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

II. Reino Unido y de Gibraltar – United Kingdom and Gibraltar

DOC 11

HOUSE OF LORDS

European Union Committee

13th Report of Session 2016–17

Brexit: Gibraltar

Ordered to be printed 21 February 2017 and published 1 March 2017

Published by the Authority of the House of Lords

HL Paper 116

DOC 11

The European Union Committee

The European Union Committee is appointed each session "to scrutinise documents deposited in the House by a Minister, and other matters relating to the European Union".

In practice this means that the Select Committee, along with its Sub-Committees, scrutinises the UK Government's policies and actions in respect of the EU; considers and seeks to influence the development of policies and draft laws proposed by the EU institutions; and more generally represents the House of Lords in its dealings with the EU institutions and other Member States.

The six Sub-Committees are as follows:

Energy and Environment Sub-Committee
External Affairs Sub-Committee
Financial Affairs Sub-Committee
Home Affairs Sub-Committee
Internal Market Sub-Committee
Justice Sub-Committee

Membership

The Members of the European Union Select Committee are:

Baroness Armstrong of Hill Top
Lord Boswell of Aynho (Chairman)
Baroness Brown of Cambridge
Baroness Browning
Baroness Falkner of Margravine
Lord Green of Hurstpierpoint
Lord Jay of Ewelme
Baroness Kennedy of The Shaws
Earl of Kinnoull
Lord Liddle
Baroness Prashar
Lord Selkirk of Douglas
Baroness Suttie
Lord Teverson
Lord Trees
Baroness Verma
Lord Whitty
Baroness Wilcox
Lord Woolmer of Leeds

Further information

Publications, press notices, details of membership, forthcoming meetings and other information is available at http://www.parliament.uk/hleu.

General information about the House of Lords and its Committees is available at http://www.parliament.uk/business/lords.

Committee staff

The current staff of the Committee are Christopher Johnson (Principal Clerk), Stuart Stoner (Clerk), Pippa Westwood (Second Clerk) and Alice Delaney (Committee Assistant).

Contact details

Contact details for individual Sub-Committees are given on the website. General correspondence should be addressed to the Clerk of the European Union Committee, Committee Office, House of Lords, London, SW1A 0PW. Telephone 020 7219 5791. Email euclords@parliament.uk.

Twitter

You can follow the Committee on Twitter: @LordsEUCom.

DOC 11

CONTENTS

	Page
Summary	3
Chapter 1: Introduction	5
Overview	5
Gibraltar's current relationship with the EU	5
This report	6
The work of the EU Committee	6
Chapter 2: The economic implications	7
The impact on Gibraltar	7
Financial services and online gaming	7
Tourism	8
Aviation	8
Port services	8
Higher education	8
EU funding	9
Economic links to the UK	10
Implications for Spain and the Campo de Gibraltar	10
Looking to the future	11
Conclusions	11
Chapter 3: The frontier with Spain	13
An historic 'pressure point'	13
Implications of Brexit for the border	13
The impact of border restrictions	14
Cross-border cooperation	15
The impact for Spain	15
Future border management	16
Box 1: Regulation EC/1931/2006, the Local Border Traffic Regulation	17
Conclusions	18
Chapter 4: Implications for the sovereignty dispute	19
Relations under common EU membership	19
Brexit and the sovereignty dispute	20
Conclusions	22
Chapter 5: An uncertain future	23
Gibraltar's role in Brexit negotiations	23
Responsibilities of the UK Government	24
Gibraltar's future relationship with the EU	24
Relations with Spain outside the EU	25
Conclusions	26
Summary of conclusions and recommendations	28
Appendix 1: List of Members and declarations of interest	31
Appendix 2: List of witnesses	33
Appendix 3: Analysis of the main provisions of Local Border Traffic Regulation (EC/1931/2006)	35

DOC 11

Evidence is published online at http://www.parliament.uk/brexit-gibraltar/ and available for inspection at the Parliamentary Archives (020 7129 3074).

Q in footnotes refers to a question in oral evidence.

SUMMARY

On 23 June 2016, 95.9% of votes cast in Gibraltar were for the UK to stay in the EU, by far the strongest vote for 'remain' of any area eligible to participate in the referendum. Yet the territory is now set to leave the EU along with the UK, and faces significant challenges as a result.

Access to the EU Single Market, and to the pool of over 10,000 workers who cross daily into Gibraltar over the border with Spain, has underpinned the development of Gibraltar's vibrant, service-based economy over recent decades. While Gibraltar's most important economic relationship is with the UK itself, any loss of access to the Single Market in services, or to its cross-border workforce, could significantly harm Gibraltar's economy. There could also be a corresponding impact on the economy of the neighbouring region of Spain.

It is still uncertain how far these consequences will be realised following Brexit. Much will depend on the outcome of the UK's negotiations with the EU and on Spain's reaction during and after withdrawal.

Negotiating on Gibraltar's behalf, the UK Government will be responsible for ensuring that Gibraltar's voice is heard, and its interests respected, throughout the Brexit process. The UK also has a responsibility to support Gibraltar in benefiting from any opportunities that arise following Brexit, including by participating in any new international trade deals.

In the wake of the referendum result, Spain renewed calls for the UK to enter bilateral discussions on Gibraltar's status, alongside Brexit negotiations, and proposed joint sovereignty as the only avenue for Gibraltar to protect its relationship with the EU. We strongly endorse the UK Government's commitment never to enter into sovereignty discussions against the will of the Gibraltarian people, and consider that, for the purposes of withdrawal negotiations, Gibraltar and the UK should be considered as a single State.

We urge the UK, Gibraltar and Spain, together with the EU institutions and other Member States, to work together, positively and pragmatically, to secure an agreement that reflects all their economic interests.

EU membership has greatly facilitated cross-border cooperation between authorities in Gibraltar and Spain, particularly in police and judicial cooperation. The UK Government should prioritise Gibraltar as part of its wider commitment to continuing cooperation on security and policing, to ensure that the border with Spain cannot be exploited by those seeking to evade justice.

It will be essential in the longer term to find a structure through which open lines of communication between Spain, the UK and Gibraltar can be maintained. The EU itself has a continuing interest in this, to support the economic well-being of a neighbouring territory, develop good relations between Gibraltar and Spain, and to protect the welfare of EU national border residents.

Without prejudice to the UK's commitment to Gibraltar's sovereignty, the Government should give early thought to how such a structure might be established, what role the EU might play, and should seek agreement on this in tandem with Brexit negotiations.

DOC 11

Brexit: Gibraltar

CHAPTER 1: INTRODUCTION

Overview

1. Of all the British Overseas Territories,[1] only Gibraltar is part of the EU. Its 24,117 voters were therefore eligible to take part in the referendum of June 2016 but, despite delivering an overwhelming majority for 'remain', Gibraltar is now set to leave the EU along with the UK when Brexit negotiations are concluded.

2. This report seeks to highlight the key challenges posed by Brexit to Gibraltar, including for its service-based economy, its land border with Spain, for relations between the UK, Gibraltar and Spain, and for Gibraltar's future relationship with the EU.

Gibraltar's current relationship with the EU

3. Gibraltar is a British Overseas Territory, which has been under British sovereignty since it was formally ceded by Spain in the Treaty of Utrecht in 1713. Spain continues to dispute Gibraltar's status, but the territory joined the European Economic Community in 1973 as a dependent territory of the UK.[2] Gibraltar's membership is now defined under the terms of Article 355(3) TFEU, which states: "The provisions of the Treaties shall apply to the European territories for whose external relations a Member State is responsible."[3]

4. The UK's 1973 Act of Accession provided for certain derogations in relation to Gibraltar, including exclusion from the Common Agricultural and Fisheries Policies, and from the customs union (including VAT and common commercial policies). In effect, this means that Gibraltar participates in all four of the 'freedoms' that underpin the EU Single Market, apart from the free movement of goods. The rest of the *acquis* applies to Gibraltar, apart from those areas from which the UK itself has 'opt-outs', such as the Schengen *acquis*.[4]

5. Under its current constitution, Gibraltar's own elected Government and Parliament are responsible for the transposition and implementation of EU laws, which amount to about 70% of all Gibraltar's legislation. Since 2004, Gibraltar has also participated in elections to the European Parliament as part of the South West England region, following a successful challenge against its disenfranchisement at the European Court of Human Rights.[5]

---

1 The EU Treaties do not apply to the UK Sovereign Base Areas of Akrotiri and Dhekelia but they are treated as part of the territory of Cyprus for customs, VAT and excise purposes and they have been *de facto* members of the eurozone since Cyprus adopted the euro in 2008.
2 House of Commons Library, Gibraltar, Research Paper, 95/80, June 1995
3 Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union (OJ C 326/1, 26 October 2012)
4 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
5 Q 6, *Matthews v United Kingdom* (1999) 28 EHRR 361 (ECHR)

This report

6. On 23 June 2016, 95.9% of votes cast in Gibraltar were in favour of the UK staying in the EU, the strongest vote for 'remain' of any area eligible to participate in the referendum.[6] As the Chief Minister, the Hon Fabian Picardo MP QC, told us, this result reflected near total unity on the issue across party, class, and generational lines, on a scale matched only by that shown in referendums on the issue of Gibraltar's sovereignty.[7] Nevertheless, the overall outcome in favour of leaving the EU now presents challenges to Gibraltar's place in Europe, to which, as several of our witnesses pointed out, the territory is culturally, socially, economically and geographically attached.[8]

7. The Chief Minister stressed that the referendum result had been accepted by people in Gibraltar, but admitted that it had caused considerable uncertainty, notably over the economic impact of any restrictions in access to the Single Market in services and potential disruption at the frontier with Spain, which will now become an external EU border.[9] Witnesses also told us that the referendum had challenged people's sense of identity as Gibraltarian, British, Europeans, as well as sparking renewed calls by Spain for negotiations on Gibraltar's sovereignty.[10]

8. The UK Government will be responsible for representing and promoting Gibraltar's views and interests as part of EU withdrawal negotiations, and in any future EU and international trade agreements. We have therefore undertaken this inquiry to draw attention to the particular issues and concerns facing Gibraltar as a result of the UK's decision to leave the EU.

9. We heard evidence from the Chief Minister of Gibraltar, Mr Picardo, the Deputy Chief Minister, the Hon Dr Joseph Garcia MP, and the Attorney-General of Gibraltar, Michal Llamas QC. We also heard from Dr Chris Grocott, Lecturer in Management and Economic History at the University of Leicester, Professor John Fletcher Pro Vice Chancellor for Research and Innovation at Bournemouth University, and Robin Walker MP, Parliamentary Under Secretary of State at the Department for Exiting the European Union (DExEU). We were also grateful to receive written evidence from the University of Gibraltar, the Gibraltar Port Authority, politicians, academics, and other interested parties.

The work of the EU Committee

10. Following the referendum on 23 June 2016, the European Union Committee and its six sub-committees launched a coordinated series of inquiries, addressing the most important cross-cutting issues that will arise in the course of negotiations on Brexit. These inquiries, though short, are an opportunity to explore and inform wider debate on the major opportunities and risks that Brexit presents to the United Kingdom.

11. **We make this report to the House for debate.**

---

6 'EU referendum results' *Financial Times* (24 June 2016): https://ig.ft.com/sites/elections/2016/uk/eu-referendum/ [accessed 20 February 2017]

7 Q 2 (Fabian Picardo MP)

8 Written evidence from Marlene D E Hassan Nahon MP (GLT0004), Peter-Ashely Mackay-Jackson (GLT0003) and Prof Andrew Canessa (GLT0002)

9 Q 2 (Fabian Picardo MP). The land border with Spain is commonly referred to in Gibraltar as the frontier, and we use the terms border and frontier interchangeably in this report.

10 Written evidence from Marlene D E Hassan Nahon MP (GLT0004) and Prof Andrew Canessa (GLT0002)

CHAPTER 2: THE ECONOMIC IMPLICATIONS

The impact on Gibraltar

12. Professor Fletcher described Gibraltar's transformation over recent decades from economic dependence on the UK (in particular on the Royal Navy dockyard and visiting British military families) into "a much higher gross-value-added economy", based on services, which was now "incredibly resilient".[11]

13. The Government of Gibraltar noted that this transformation was driven by Gibraltar's geography, which left no room for manufacturing or heavy industry, and had been underpinned by access to the EU Single Market in services. It described such access as "a fundamental tool" in Gibraltar's economic development.[12]

14. Professor Fletcher also highlighted Gibraltar's ability to draw on the pool of workers who cross daily into Gibraltar from the surrounding area of Spain: "The frontier workers are exceptionally important for Gibraltar."[13] Government of Gibraltar statistics show that 10,473 jobs in Gibraltar are held by frontier workers, making up 40% of the entire workforce.[14]

Financial services and online gaming

15. The Gibraltar Government highlighted financial services and online gaming as significant sectors within Gibraltar's economy (together accounting for 40% of GDP and a quarter of total jobs).[15]

16. The Chief Minister noted that Gibraltar's ability to 'passport'[16] its financial services to the rest of the EU through the UK and directly as part of the Single Market could be affected by Brexit.[17] Restrictions on the ability to move freely across the border would also have a significant impact, as nearly a third of jobs in the finance sector are held by frontier workers.[18]

17. The online gaming sector is also highly dependent on frontier workers (who make up 60% of jobs in this sector).[19] On the other hand, Professor Fletcher observed that the industry was largely focused on UK customers, so access to the Single Market was comparatively less important. Even so, he warned that Brexit could make it harder for Gibraltar to compete for European business against gaming agencies located within the EU.[20]

18. Susie Alegre, of Doughty Street Chambers, suggested that leaving the EU might also leave Gibraltar vulnerable to EU economic sanctions, which target jurisdictions that have low or zero corporate tax regimes.[21]

---

11 Q 12 (Prof John Fletcher)
12 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
13 Q 12 (Prof John Fletcher)
14 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
15 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
16 Passporting is the term normally used to describe the ability of financial services firms authorised in the one Member State to provide services into and within other EU Member States without the need for further authorisations.
17 Q 7
18 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
19 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
20 Q 15 (Prof John Fletcher)
21 Written evidence from Susie Alegre (GLT0007)

Tourism

19. The tourism industry contributed £199.93 million to Gibraltar's economy in 2015, and 93% of tourists arrived through the frontier, which the Government of Gibraltar described as the "vital artery of Gibraltar's tourism sector". Any restriction on people's ability to visit Gibraltar via the border would therefore have a significant impact on the sector.[22]

Aviation

20. Mr Picardo raised the concern that Brexit could affect Gibraltar's ability to access European airspace, recalling that it was only in 2006 that the Spanish Government had agreed to the inclusion of Gibraltar Airport in EU aviation measures.[23] Professor Fletcher argued, though, that aviation restrictions would have more of a symbolic than an economic impact, as the vast majority of Gibraltar's trade, labour and tourists arrived over the land border. On the other hand, Dr Grocott told us:

> "Although 95% of tourism into Gibraltar is day visitors coming in from La Línea, the other 5% are people who are staying for longer than one night. They are the people who are filling the hotels, and there is an expanding number of rooms in Gibraltar. So in terms of the tourist industry, yes, day tourism is important, but air access is important as well, for the hotels and for the people whose jobs they support."

He also noted that, for financial services professionals, "the speed with which you can move between" London and Gibraltar was important.[24]

Port services

21. Gibraltar is one of the Mediterranean's leading 'bunker' ports, underpinned by its status within the EU but outside the EU's VAT jurisdiction, which allows it to offer low-cost, VAT-free fuel.[25]

22. Commodore Bob Sanguinetti, CEO and Captain of the Gibraltar Port Authority, explained that 'bunkering' and other port activity could be "severely affected" by any additional border restrictions resulting from Brexit. He noted that 30% of Gibraltar's bunker fuel was currently stored in Algeciras in Spain, and that uncertainty over the movement of parts, provisions, and labour could affect Gibraltar's attractiveness to visiting ships and place its valuable refuelling business at risk. Cdre Sanguinetti also highlighted that the port would need to be entirely reconfigured if increased border restrictions obliged Gibraltar to import more goods by sea.[26]

Higher education

23. Professor Daniella Tilbury, Vice-Chancellor and CEO of the University of Gibraltar, was concerned about the impact of Brexit on her fledgling institution, which opened in 2015. Professor Tilbury noted that the

22 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
23 Q 4; Tim Hepher and Julia Fioretti, 'Aviation industry seeks EU intervention in Britain-Spain row over Gibraltar airport' *Reuters* (30 April 2016): http://uk.reuters.com/article/uk-europe-aviation-gibraltar-idUKKCN0XQ27M [accessed 20 February 2017]
24 Q 13 (Prof John Fletcher, Dr Chris Grocott)
25 Felicity Landon, 'Defending the Rock', *Seatrade Maritime Review*, Quarterly Issue 4, (December 2016): http://www.gibraltarport.com/sites/default/files/news/merged_document.pdf [accessed 20 February 2017] 'Bunkering' is the supply of fuel for ships in a seaport.
26 Written evidence from Gibraltar Port Authority (GLT0010)

University had a research-intensive business model based on assumed access to EU research funding and exchange programmes such as Horizon 2020 and Erasmus+. She emphasised the importance of the University's inclusion in any agreement with the EU for the UK's continued participation in these programmes.

24. Professor Tilbury noted that the movement of staff and students over the land border with Spain was critical to the success of the University. If the University could not recruit adequate numbers of students, there would be a significant impact on its financial viability.[27]

EU funding

25. The Government of Gibraltar estimates that, by 2020, Gibraltar will have received almost €60 million since its first allocation of EU funds in 1990. The Chief Minister acknowledged that this level of EU funding "might not sound like much … but for Gibraltar it has meant kick-starting a lot of businesses and giving them opportunities they might not otherwise have had".[28] Professor Fletcher considered it to be a "major investment",[29] based on Gibraltar's population size, and the Government of Gibraltar emphasised that it did not want access to EU funding to be put at risk as a result of Brexit.[30]

26. In addition to supporting higher education and research, the Government of Gibraltar described how EU funding to the territory had primarily been channelled through the European Regional Development Fund and the interregional cooperation programmes SUDOE and MED. Gibraltar also received funding through the Konver programme, which supported it in converting assets from military to civilian use.[31]

27. Robin Walker pointed to HM Treasury's commitment to guarantee programmes under the EU's 2014–2020 funding period:

> "Gibraltar is covered by the EU funding guarantees made by the Treasury in August 2016 and by the additional guarantees made in October 2016. In August, the Chancellor announced that all European structural investment fund projects signed or with funding agreements in place before the Autumn Statement would be fully funded, even where those projects continue beyond the UK's departure from the EU. In October, he announced that, for projects signed after the Autumn Statement that continue after we have left the EU, funding will be honoured by the Treasury if the projects provide strong value for money and are in line with strategic priorities. Those guarantees cover funding awarded to participants from Gibraltar as part of the European territorial co-operation programmes. That includes the funding awarded to the University to participate in the climate project funded under the south-west Europe ETC programme."[32]

28. Mr Walker also said that the UK Government would aim to ensure that the UK and Gibraltar "can continue to benefit from the research collaboration

27 Written evidence from University of Gibraltar (GLT0006)
28 Q 2
29 Q 14 (Prof John Fletcher)
30 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
31 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
32 Q 24

that takes place across Europe … and we would hope to establish opportunities to continue that kind of funding well into the future".[33]

Economic links to the UK

29. Several witnesses emphasised the relative importance of Gibraltar's economic links to the UK, particularly the City of London, over those with the rest of the EU. The Chief Minister told us that, in terms of financial services and online gaming, most of Gibraltar's business was with the UK, and said that his priority would be to deepen and strengthen this relationship following Brexit, especially if Gibraltar should find itself excluded from the Single Market in services.[34]

30. While noting that trade in financial services is already facilitated by the UK's Financial Services and Markets Act 2000 (Gibraltar), the Government of Gibraltar emphasised that it would seek to develop a broader, "bespoke" arrangement to improve access to the UK market in services before withdrawal from the EU.[35]

31. Mr Walker confirmed that the UK Government has agreed to work with the Government of Gibraltar to explore where the two governments can "broaden economic cooperation and increase market access".[36]

32. Looking beyond Brexit, both the Government of Gibraltar and Robert Vasquez, Chairman of the opposition Gibraltar Social Democrats Party, emphasised Gibraltar's interest in participating in future UK international trade agreements, which they believed could help to compensate for any loss suffered by Gibraltar as a result of leaving the EU.[37]

Implications for Spain and the Campo de Gibraltar

33. A number of witnesses commented on the importance of Gibraltar to the economy of Andalusia, particularly the border area known as the Campo de Gibraltar. The Chief Minister described Gibraltar as an "an engine of the regional economy of Andalusia", noting that Spanish nationals made up 55% of frontier workers and that Gibraltar accounted for 25% of employment in the entire Campo region. This made it the second biggest employer after the Junta de Andalucía (the state government).[38]

34. Dr Grocott told us that the Campo, which already has some of the highest unemployment rates in Spain, would suffer a "significant loss" if Gibraltar were cut off from the region after Brexit.[39] Professor Fletcher agreed, noting that, in addition to jobs, Gibraltar contributed €800 million to the GDP of the region through trade and visitor spending.[40]

35. According to an economic impact study conducted by Professor Fletcher in 2015, Gibraltar imported almost £381 million in goods and services from Spain in 2013. Residents of Gibraltar also spent £73 million on shopping,

33 Q 24
34 Q 7
35 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
36 Q 23
37 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001) and written evidence from Robert M. Vasquez (GLT0005)
38 QQ 5–8
39 Q 12 (Dr Chris Grocott)
40 Q 15 (Prof John Fletcher)

food and other goods and services in Andalusia during 2013, of which £46 million was within the Campo de Gibraltar. Overall, the study concluded: "The Gibraltar economy has a significant and positive economic impact on the Campo de Gibraltar region".[41]

Looking to the future

36. The Chief Minister struck an optimistic note, saying that "the rest of the world beckons"[42] if Gibraltar's access to the Single Market is restricted after Brexit. In written evidence, however, the Government of Gibraltar acknowledged that Brexit presented "few opportunities worthy of mention", and that losing access to the Single Market in services would be a "severe blow" to Gibraltar's economy.[43]

37. In terms of Gibraltar's potential to diversify and seek new markets, Dr Grocott noted recent efforts to build links with Hong Kong and the US, but believed that simple geography would lead to a continued economic focus on Europe and the UK.[44] Professor Fletcher observed that, for a micro-economy, Gibraltar was already well diversified, and suggested that further diversification might affect Gibraltar's competitiveness and ability to achieve economies of scale.[45]

38. Mr Walker argued that the UK Government's priority would be to secure the best possible access to the EU Single Market in services after Brexit, which would benefit both the UK and Gibraltar. He also indicated that the UK was prepared to walk away from trade talks if it did not like the terms offered by the EU, and acknowledged that an agreement would not necessarily be reached at the end of the negotiations.[46]

39. Mr Walker did not speculate on what a so-called 'cliff edge' scenario—a break-down of talks on withdrawal—might mean for Gibraltar. But Dr Grocott suggested it could result in Gibraltar's frontier being severely disrupted or even closed. He argued this would be "potentially disastrous … financially and in terms of labour", and might require the UK Government to step in to support Gibraltar's economy, as it did when the border was shut during the Franco era.[47]

Conclusions

40. **The EU Single Market has played an important role in helping Gibraltar to develop its vibrant, service-based economy over recent decades. We note the view of our witnesses that the economy is highly resilient. Nevertheless, a loss of Gibraltar's access to the Single Market in services would unavoidably have negative consequences for Gibraltar's economy, at least in the short term.**

41. **A common theme in the evidence we heard on the economic impact of Brexit for Gibraltar has been its reliance upon the free movement**

---

41 John Fletcher, Yeganeh Morakabati and Ken Male, *An Economic impact study and analysis of the economies of Gibraltar and the Campo de Gibraltar: Update 2015* (May 2015): http://www.infogibraltar.com/info_gibraltar/sites/default/files/Economic%20Impact%20Study%20FINAL [accessed 20 February 2017]
42 Q 7
43 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
44 Q 12 (Dr Chris Grocott)
45 Q 12 (Prof John Fletcher)
46 Q 23
47 Q 12 (Dr Chris Grocott)

of frontier workers, who make up some 40% of the total Gibraltar workforce. If Brexit leads to restrictions being imposed on the daily movement of labour across the land border, this will seriously damage several key sectors of its economy, including the port, tourism, financial services and aviation.

42. **The economy of the Campo de Gibraltar region of Spain benefits substantially from the employment opportunities offered by Gibraltar and would also be significantly affected by any restriction of the movement of goods and people over the frontier.**

43. **EU funding has played an important role in Gibraltar's economic development and in supporting regional cooperation. We welcome Mr Walker's confirmation that EU-funded projects in Gibraltar will be covered by HM Treasury guarantees, but note that, as in the UK, funding is uncertain beyond 2020. It is also possible that projects in Gibraltar may not be deemed to fulfil the criteria of fitting with UK Government strategic priorities. We call on the UK Government to clarify what future UK-based funding will be available to Gibraltar if it cannot access EU programmes after Brexit.**

44. **Gibraltar's most significant economic relationship is with the UK itself, and it will be important for Gibraltar to maintain and enhance its access to UK markets to compensate for any loss in access to the Single Market. The UK also has a responsibility to support Gibraltar in benefiting from any opportunities that arise following Brexit, including by participating in any new international trade deals.**

CHAPTER 3: THE FRONTIER WITH SPAIN

An historic 'pressure point'

45. Despite the long-standing sovereignty dispute, the border between Gibraltar and Spain remained relatively open until the Franco era. During this period, Spain increasingly obstructed communications and movement between Gibraltar and Spain, ultimately shutting the border altogether.[48] The frontier remained closed until the early 1980s, when the newly democratic Spain began negotiations to join the European Community.

46. The correlation between the UK and Spain's common membership of the European Community, now the EU, and the improved relations between them, is discussed further in Chapter 4. Here we note only that, in the words of the Chief Minister: "Many in Gibraltar see Spain's accession to the European Economic Community in 1986 as the thing that bust open the frontier gates that General Franco had closed in 1969."[49]

47. Marlene Hassan Nahon, an independent Member of the Gibraltar Parliament, described the border closure as a "lengthy siege", which had had a lasting impact on the "Gibraltarian psyche". Ms Hassan Nahon noted that the frontier remained a "pressure point", with fluidity of access dependent on political relations between Gibraltar and Spain at any given time.[50] Professor Fletcher agreed, comparing Spain's willingness to cause disruption at the frontier to "a tap … something that comes and goes".[51]

48. The Government of Gibraltar cited a visit to Gibraltar in 2012 by the Earl and Countess of Wessex, and Gibraltar's artificial reef project in 2013, as recent events that had caused politically motivated border disruption. During this period, increased border controls by Spain caused large queues of vehicles and pedestrians, who faced delays of three to seven hours in crossing the frontier. This resulted in an estimated loss of £37.5 million to Gibraltar's economy.[52]

Implications of Brexit for the border

49. The Chief Minister noted that Gibraltar already had a relatively 'hard' border with Spain, since it was outside the customs union and Schengen Area, with the result that checks were required on goods and people crossing to and from Spain. Mr Picardo said that it would be possible for the border to function effectively after Brexit, but emphasised that this would depend on "good will and good faith" between Gibraltar and Spain, and on whether Spain felt less inclined to demonstrate such good will when Gibraltar was no longer a fellow EU member.[53]

50. Mr Vasquez agreed that the checks already in place should be sufficient to monitor the movement of people and goods, and to ensure appropriate VAT is paid, when the frontier became an external EU border. Consequently, he argued, Spain should have no cause to intensify border controls following Brexit, and any change would represent simply an "aggressive act" against

48 House of Commons Library, Gibraltar, Research Paper, 95/80, June 1995
49 Q 2
50 Written evidence from Marlene D E Hassan Nahon MP (GLT0004)
51 Q 16 (Prof John Fletcher)
52 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
53 Q 3

the UK and Gibraltar.[54] Professor Fletcher, by contrast, noted that Brexit had already been the cause of disruption at the frontier—immediately after the referendum, Spain refused to accept Gibraltarian ID cards for a time, causing long delays.[55]

51. The Chief Minister told us of a border inspection visit by the Commission, during the period of intense disruption in 2012–2013, describing it as an example of how Gibraltar has looked to the EU to arbitrate in disputes with Spain. Though the Commission did not find Spain in breach of EU law, it wrote both to the UK (representing Gibraltar) and Spain with recommendations to help streamline border crossings. Mr Picardo suggested that this, and subsequent inspection visits in 2014 and 2015, had helped to exert 'soft' pressure on Spain to keep border delays to a minimum.[56]

52. This view was supported by Susie Alegre, who warned: "Outside the EU, the possibility of enforcement measures against Spain for [excessive border controls] will be lost."[57]

The impact of border restrictions

53. As mentioned in Chapter 2, 40% of jobs in Gibraltar are held by 'frontier workers', who commute from Spain to work in the territory. The Chief Minister highlighted the contrast with the UK, where jobs and immigration were prominent themes in the referendum campaign. He noted that there was simply not enough space or housing stock for people to come and settle in Gibraltar itself, which has a total area of just 2.6 square miles, so many live in Spain but cross the border for work.[58]

54. The Government of Gibraltar noted that any restrictions to frontier workers' ability to work in Gibraltar after Brexit would not only jeopardise Gibraltar's general economy, by depriving it of a large part of its work-force, but would also deprive the Government of an important source of revenue in income tax receipts.[59] Dr Grocott highlighted Gibraltar's social welfare infrastructure as being particularly dependent on frontier workers.[60]

55. Mr Picardo also stressed the human cost of frontier restrictions, which could get in the way of people being able to see friends and family. He described a "cross pollination" effect, where people both in Spain and Gibraltar access services such as banking, healthcare, shops and schools either side of the border.[61] Government of Gibraltar figures show that access to Spanish health care is particularly important for Gibraltarians, with over 50% of tertiary referrals to Spanish health providers. Peter-Ashley Mackay-Jackson, a Gibraltar resident, was concerned about future access to health services in Spain if the UK did not negotiate continued access to the European Health Insurance Card (EHIC) system.[62]

---

54 Written evidence from Robert M. Vasquez (GLT0005)
55 Q 16 (Prof John Fletcher)
56 Q 2
57 Written evidence from Susie Alegre (GLT0007)
58 QQ 7–8
59 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
60 Q 12 (Dr Chris Grocott)
61 Q 5
62 Written evidence from Peter-Ashley Mackay-Jackson (GLT0003). EHIC (European Health Insurance Card)

56. The Government of Gibraltar highlighted the importance of the frontier as the route of most of Gibraltar's goods imports, including virtually all food and fuel supplies. The border is also essential to waste management in Gibraltar, with all the territory's waste streams presently transported to Spain for processing.[63]

Cross-border cooperation

57. Witnesses emphasised the importance of cross-border cooperation between Spanish and Gibraltarian officials. Despite friction caused by the sovereignty dispute, which can manifest in occasional confrontations between law enforcement agencies on land and at sea, the Chief Minister told us: "In most instances there is good co-operation at a law enforcement agency to law enforcement agency level."[64]

58. Professor Andrew Canessa, a social anthropologist based at the University of Essex, supported this, noting that his research indicated there was considerable official and unofficial cooperation between Gibraltarian and Spanish police and customs officials to combat drug smuggling and people trafficking across the frontier.[65]

59. Nevertheless, the Chief Minister also emphasised the importance of the EU in facilitating cross-border cooperation by removing the sovereignty dispute from the equation. In particular, Mr Picardo told us that the European Arrest Warrant (EAW), which provides for mutual recognition of arrest warrants issued by participating EU Member States, had been "a blessed relief because it took the sovereignty dispute out of the equation". Before the introduction of the EAW, "if somebody were to commit a crime in Gibraltar, their bolthole would naturally be to run to Spain through the frontier before they could be apprehended. Ditto, if someone committed a crime in southern Spain, they might wish to try to run to Gibraltar". Continuing participation in the EAW would be "in the interests of everyone".[66]

60. We note that, during our recent inquiry into Brexit: UK-Irish relations, similar concerns over loss of access to the EAW were expressed in respect of the Irish land border, which, like the Spain-Gibraltar border, will become an EU external border post-Brexit. The Police Service of Northern Ireland regarded the EAW as vital in preventing suspects from simply fleeing across the border to evade arrest.[67]

The impact for Spain

61. As we noted in Chapter 2, fluid cross-frontier movement is also important for the regional economy of Andalusia and the Campo de Gibraltar, both in terms of frontier workers and also in bringing Gibraltarian visitors' spending power to the area. Indeed, the Chief Minister argued that Spanish workers travelling daily to and from Gibraltar suffered the most from the disruption during periods of heightened border controls.[68]

---

63 Supplementary written evidence from Government of Gibraltar (GLT0001)
64 Q 11
65 Written evidence from Prof Andrew Canessa (GLT0002)
66 Q 11
67 European Union Committee, *Brexit: UK-Irish relations* (6th Report, Session 2016–17, HL Paper 76), paras 144–152. See also European Union Committee, *Brexit: future UK-EU security and police cooperation* (7th Report, Session 2016–17, (HL Paper 77).
68 Q 5

Future border management

62. There is already a relatively 'hard' frontier between Gibraltar and Spain, with passport checks and customs controls, and the Gibraltar Government's key priority is to maintain the fluid movement of people and goods through this frontier, by means of a collaborative approach to border management with Spain.[69] Witnesses' primary concern was that Spain might take advantage of Brexit to create additional disruption at the frontier.

63. Andalusia will also have an interest in lobbying the Spanish Government to preserve fluidity at the frontier.[70] Commenting on the Cross Frontier Group—a cross-border organisation which brings together representatives from unions, businesses, and public entities from Gibraltar and the neighbouring region of Spain—Dr Grocott said:

> "[The] message to take away from the work of that group … is that everybody on both sides of the frontier benefits from a good relationship between Gibraltar and the Campo."[71]

64. But though there is a strong common interest in maintaining a good relationship, Dr Fletcher cautioned that politics might trump economics.[72] Ashley Fox, MEP for the South West England and Gibraltar region (giving evidence during the Committee's recent visit to the European Parliament), did not think the Spanish Government would stop frontier workers coming to Gibraltar entirely and risk putting upwards of 10,000 people out of work. However, he also warned that, without the EU to restrain Spanish actions, border disruption might become more frequent. The onus would then be on the UK to take action to try to resolve any issues.[73]

65. Mr Vasquez suggested that free movement of people over the Gibraltar border might also be affected by recent revisions to the Schengen Border Code, which will require more systematic checks on people travelling in and out of the Schengen zone. He argued that the strict application of these controls by Spain could significantly affect the frontier's fluidity, unless a specific local accommodation were agreed.[74]

66. The Chief Minister was confident that an agreement could be reached, and noted that immigration and customs both fell within the competence of the Gibraltar Government. He suggested that existing EU rules on managing local border traffic between third countries and the Schengen zone could provide a possible solution.

67. EU law permits Member States to establish local border traffic management regimes with neighbouring (third) countries outside the EU. These regimes are an exception to the usual Schengen rules on the entry of third-country nationals into the EU, and are intended to ease the restrictions on passage between the EU Member State and the neighbouring country by creating a 'local border traffic permit'. They are based on a bilateral international agreement between the two countries concerned, which has been approved

69 Q 5
70 Q 15 (Dr Chris Grocott)
71 Q 18 (Dr Chris Grocott)
72 Q 16 (Prof John Fletcher)
73 Oral evidence taken on 18 January 2017 (Session 2016–17), Q 35 (Ashley Fox MEP)
74 Written evidence from Robert M. Vasquez (GLT0005)

by the European Commission. The rules are set out in the 2006 Local Border Traffic Regulation, whose main provisions are summarised in Box 1.

Box 1: Regulation EC/1931/2006, the Local Border Traffic Regulation

Conditions of entry and stay

Local border traffic refers to the regular and frequent crossing for legitimate reasons of the European Union's (EU) external border by nationals of neighbouring non-EU countries resident in the border areas with the EU. These border residents may cross the external land border of an EU country provided that they are in possession of a permit delivered to facilitate such a crossing (and of a passport, if required in the bilateral agreement), they are not persons in respect of whom the Schengen Information System (SIS) has been alerted and they are not deemed to be a threat to public order. These persons are authorised to stay in the border area for a maximum duration stipulated in the bilateral agreement between an EU country and the neighbouring non-EU country. The stay must not exceed three months.

Permits

Border residents are given a permit limited to the border area which is valid for between one and five years. The fees will be equivalent to those payable for a short-term multiple-entry visa. However, EU countries may decide to reduce or even waive the fees.

Agreements on the implementation of the local border traffic regime

EU countries may conclude agreements on local border traffic with neighbouring non-EU countries. They may also maintain existing agreements provided they comply with this regulation. Furthermore, EU countries must ensure that non-EU countries apply the principle of reciprocity and grant comparable treatment to citizens of the EU wishing to travel to their border area.

These agreements can allow border residents to use:

- border crossing points open only to border residents;
- special lanes at ordinary border crossing points;
- exceptional authorisations for border residents to cross the border outside authorised border crossing points and hours.

EU countries must enforce effective, proportionate and dissuasive penalties in the event of misuse of the local border traffic regime. These may include cancelling or revoking the permit.

Source: Summary of EU Legislation, Local border traffic at external land borders, 15 June 2014: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:l14506 *[accessed 6 February 2017]* [75]

68. We agree with the Chief Minister that the Local Border Traffic Regulation could be applied to Gibraltar and Spain post-Brexit, as a basis for continuing cross-border movement of labour. We also note that such a regime would apply to passage in both directions between Spain and Gibraltar, not just for passage from Gibraltar to Spain.

69. In contrast to the Chief Minister, Dr Grocott questioned whether a bilateral border deal could be relied on in the long term, given the ongoing sovereignty dispute and strained relations between Gibraltar and Spain. He argued that it

75 Appendix 3 provides an analysis of the main provisions of the Regulation.

would be essential to build in recourse to a third party for dispute resolution in any border agreement, and suggested the EU could be persuaded to play this role to protect the interests of frontier workers (who are largely Spanish and other EU nationals).[76]

Conclusions

70. **It will be in the mutual interest of Gibraltar and Spain to maintain as free-flowing a frontier as possible following Brexit. We urge all parties involved to work together in good faith to reach an agreement that supports ongoing regional cooperation and trade, and avoids undue disruption to the lives of thousands of border residents who cross the frontier daily. We agree with the Chief Minister of Gibraltar that the Local Border Traffic Regulation (EC/1931/2006) could be used as a future basis for movement of labour between Spain and Gibraltar, but note that any agreement will require both sides' commitment to sustain it.**

71. **Common membership of the EU has greatly facilitated cross-border cooperation between authorities in Spain and Gibraltar, including in the area of police and judicial cooperation. In particular, we note the importance of the European Arrest Warrant in preventing those wanted for crimes from evading justice by crossing the EU's external border, in either direction. In a recent report we highlighted the importance of police and judicial cooperation post-Brexit across the Irish land border. It will be equally vital for Gibraltar to continue to cooperate with Spain in this area, and we urge the UK Government, as part of its wider commitment to continuing cooperation on security and policing, to prioritise supporting a new and stable relationship between Gibraltar and Spain.**

72. **The European institutions, including the Commission, have played an important part in promoting dialogue between Gibraltar and Spain. Following Gibraltar's withdrawal from the EU, continued cooperation will be just as important, and we urge the UK Government to provide support for this, working both with the Spanish Government and, where possible, with the EU.**

76 Q 17 (Dr Chris Grocott)

CHAPTER 4: IMPLICATIONS FOR THE SOVEREIGNTY DISPUTE

Relations under common EU membership

73. The process of Spain's accession to the European Community in the 1980s led to renewed efforts to normalise relations between the UK and Spain, and to make progress in discussions on the status of Gibraltar. An agreement signed in Brussels in 1984 provided for:

- reciprocity of rights for Spanish people in Gibraltar and Gibraltarians in Spain;
- reduced restrictions on the movement of goods and people over the land frontier; and
- the establishment of bilateral discussions on numerous issues, including Gibraltar's sovereignty.[77]

74. These talks, known as the Brussels Process, proceeded throughout the 1990s, but made limited progress. Gibraltarians, who were not directly involved in the negotiations, generally considered them to lack legitimacy. The process stalled entirely following a 2002 referendum, in which the people of Gibraltar resoundingly (by 98.97% of votes cast) rejected Spanish shared sovereignty proposals.[78]

75. In 2004 the UK and Spanish Foreign Ministers and the Chief Minister of Gibraltar established a new trilateral (or tripartite) Forum for Dialogue, with Gibraltar participating on an equal basis with the UK and Spain. In 2006, a meeting of the Forum in Córdoba resulted in agreements on a range of areas, including:

- payment of pensions to Spanish people who had worked in Gibraltar;
- improvements to border fluidity;
- Spanish recognition of Gibraltar dialling codes; and
- efforts to establish cross-border economic cooperation.[79]

In what was seen as a major step, the three parties also agreed the "lifting of Gibraltar Airport´s suspension from all EU aviation measures", and an end to Spanish airspace restrictions on civilian aircraft using the airport.[80]

76. Progress continued with a Joint Declaration by the UK and Spain at the Intergovernmental Conference on the Treaty of Lisbon in 2007, which confirmed that:

77 House of Commons Library, Gibraltar, Research Paper, 95/80, June 1995
78 House of Commons Library, Gibraltar, Research Paper, 95/80, June 1995
79 House of Commons Library, Gibraltar: diplomatic and constitutional developments, Research Paper 06/48, October 2006
80 Liberal Party of Gibraltar Agreements Arrived at in Cordoba, Spain on the Airport, Pensions, Telecommunications, Frontier Flow and "Instituto Cervantes" (18 September 2006): http://www.liberal.gi/treaty-agreements.php [accessed 5 February 2017]

> "The Treaties apply to Gibraltar as a European territory for whose external relations a Member State is responsible. This shall not imply changes in the respective positions of the Member States concerned."[81]

77. These trilateral talks collapsed in 2011, following the election of the Partido Popular Spanish Government, which demanded the renewal of bilateral negotiations with the UK over Gibraltar's sovereignty.[82] Relations have remained fractious ever since—reflected in varying levels of disruption at the frontier, and Spain's return to its former position that Gibraltar should be excluded from EU aviation measures.

78. Despite the contribution of shared EU membership to improved relations between the UK/Gibraltar and Spain, the Chief Minister suggested that Spain had also used the EU to try to advance its jurisdiction in relation to Gibraltar. Mr Picardo highlighted the particular case of Spain designating a Site of Community Importance (SCI) under the EU Habitats Directive. This SCI was located in British Gibraltar Territorial Waters (BGTW), which Spain does not recognise, and clashed with a site already designated as an SCI by the UK. Even though, according to Mr Picardo, the United Nations Convention on the Law of the Sea is "abundantly clear as to the extent of British Gibraltar territorial waters",[83] the European Commission adopted Spain's SCI, and has rejected subsequent legal attempts by the UK and Gibraltar to overturn its decision. The Government of Gibraltar told us that Spain had subsequently used the designation of this SCI to justify incursions by Spanish vessels into Gibraltarian territorial waters.[84]

Brexit and the sovereignty dispute

79. The Chief Minister described how, in the run-up to the referendum, Spain's then Foreign Minister, José Manuel García-Margallo, had repeatedly called for joint-sovereignty proposals to be immediately revived, should the UK vote to leave the EU.[85] Following the referendum, Mr García-Margallo described such proposals at the UN General Assembly in October 2016 as the only avenue for Gibraltar to maintain free trade and free movement with the EU after Brexit, vowing to "plant his flag" on the Rock of Gibraltar.[86]

80. Mr García-Margallo has since been replaced as Foreign Minister by Mr Alfonso Dastis, and Mr Picardo welcomed the fact that he had heard "very little" from Mr Dastis on the sovereignty issue. The Minister, Robin Walker MP, also suggested that Mr Dastis was taking a more "pragmatic and constructive approach."[87] However, Dr Grocott warned that, despite a more moderate tone, the message that Gibraltar will only continue to have a relationship with the EU through Spanish joint-sovereignty remained the same.[88]

---

81 Supplementary written evidence from Government of Gibraltar (GLT0001)
82 Foreign Affairs Committee, *Gibraltar: Time to get off the fence* (Second Report, Session 2014–15, HC 461)
83 Q 4
84 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
85 Q 2
86 James Badcock, 'Spain's foreign minister vows to 'plant his flag' on Gibraltar' *The Telegraph* (6 October 2016): http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/06/spains-foreign-minister-vows-to-plant-his-flag-on-gibraltar/ [accessed 20 February 2017]
87 Q 25
88 Q 16 (Dr Chris Grocott)

81. The Government of Gibraltar highlighted the risk that Spain could refuse to allow discussion of Gibraltar within the wider negotiation on Brexit, and that it might demand that Gibraltar's future be "decided on a bilateral basis between the UK and Spain".[89] However, the Chief Minister did not think that other Member States would look positively on attempts to conflate the sovereignty dispute with the Brexit process.[90] In support of his stance that Gibraltar must be included in Brexit negotiations, represented by the UK, Mr Picardo has since drawn attention to an Opinion delivered by Advocate General Szpunar to the Court of Justice of the European Union in January 2017. In this Opinion, the Advocate General concluded that the UK and Gibraltar should be considered as a single Member State for the purposes of Article 56 TFEU, the freedom to provide services.[91]

82. Several witnesses raised the possibility of Spain holding the UK to ransom in exit talks over the sovereignty issue. The Chief Minister warned that the UK would need to be conscious of this risk from the outset, and should be prepared to "play hard ball with Spain".[92] The Government of Gibraltar also raised the concern that, after Brexit, when the UK is no longer present in Working Groups and other EU decision-making fora, Spain will be able to act with impunity in using EU law (such as that relating to Sites of Community Interest) to advance its territorial claims over Gibraltar.[93]

83. Ashley Fox MEP noted that the withdrawal agreement reached under Article 50 TEU will only need to be approved by the Council of the EU by qualified majority, mitigating concern over a Spanish veto. However, any future trade agreement between the UK and the EU would need unanimous support, and he suggested that "you might expect a Spanish Government to use their veto in that trade [negotiation] as a lever on … Gibraltar".[94]

84. The Minister reiterated the UK Government's commitment never to renegotiate Gibraltar's sovereignty against the freely-expressed democratic wishes of the people of Gibraltar. He acknowledged that the UK Government would need to make it clear at the outset that Gibraltar's sovereignty was not open for discussion, but was confident that the EU institutions and other Member States would not want the sovereignty dispute to disrupt Brexit negotiations.[95]

85. Mr Walker also highlighted the many positive aspects of the relationship between the UK and Spain:

> "There are more than 300,000 British nationals in Spain and there were 17 million tourist visits from the UK to Spain during the first 11 months of 2016. We have very strong co-operation with the Spanish authorities in fighting crime and pursuing fugitives from British justice, and there

89 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
90 Q 11
91 The Chief Minister spoke at a hearing of the European Parliament Committee on Constitutional Affairs, 30 January 2017: http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20170130–1500-COMMITTEE-AFCO. The Opinion was delivered on 19 January 2017 in relation to Case C-591/15: http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=62015CC0591&lang1=en&type=TXT&ancre [accessed 3 February 2017]
92 Q 7 and supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
93 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
94 Oral evidence taken on 18 January 2017 (Session 2016–17), Q 38 (Ashley Fox MEP)
95 Q 25

is a considerable trade relationship; we are Spain's ninth largest export market and the third largest investor in Spain."

86. Mr Walker argued that this "mutual interest" would ensure that the UK and Spain both came to the negotiating table with a "focus on the pragmatic benefits … to the economy of southern Spain and to Gibraltar in negotiating an effective arrangement on the border".[96]

Conclusions

87. **We welcome the Government's intention to engage positively and pragmatically with Spain, to try to secure an agreement that reflects the mutual importance of the economic relationship between the UK and Spain, and between Gibraltar and Andalusia.**

88. **We fully endorse the UK Government's commitment never to enter into sovereignty discussions against the will of the Gibraltarian people. At the same time, we note the risk that Spain will seek to involve the sovereignty dispute either in the negotiations under Article 50 or in future negotiations on a UK-EU free trade agreement. The Government must be vigilant to resist any such attempt.**

89. **We also urge the UK Government to remain alert in the longer term to any attempts by Spain to advance its territorial claims over Gibraltar through the medium of EU laws or policies, when the UK is 'out of the room' after Brexit. The Government should use whatever means are available under international law to resist encroachment upon Gibraltar's sovereignty under such circumstances.**

96 Q 25

CHAPTER 5: AN UNCERTAIN FUTURE

90. Throughout this short inquiry, there was a pervasive sense of uncertainty over what lies in store for Gibraltar following Brexit. Marlene Hassan Nahon observed that "Gibraltarians are once more faced with the insecurity of what our perennially fragile future will entail".[97]

91. Robert Vasquez said that Gibraltar's situation was "uncertain, fluid and evolving on most fronts", and emphasised that the impact of Brexit on the territory "depends entirely on the outcome of the withdrawal negotiations between the UK and the remaining Members of the EU, and on Spain's attitude and reaction to that process".[98]

Gibraltar's role in Brexit negotiations

92. Mr Picardo was clear that Gibraltar's involvement in the process of EU withdrawal would be "in the context of one negotiation, led by the United Kingdom"; he emphatically rejected the idea of any bilateral Brexit negotiations between the UK and Spain over Gibraltar.[99]

93. This approach was reflected by the Minister, Mr Walker, who emphasised that it would be for the UK to negotiate terms of exit and future relations with the EU. However, he stressed that the Government was focused on getting the "best deal on market access for the whole of the UK and the family of territories on whose behalf we are negotiating". Mr Walker also told us that there was widespread, cross-party support in the House of Commons for "making sure that Gibraltar's interests are respected in this negotiation".[100]

94. We note that two paragraphs of the Government's February 2017 White Paper on *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union* make reference to Gibraltar, together with the Crown Dependencies and other Overseas Territories. Noting that Gibraltar has particular interests as the UK leaves the EU, the White Paper outlines the mechanisms through which the Government will engage with these territories on Brexit issues, and asserts that the Government will "continue to involve them fully in our work, respect their interests and engage with them as we enter negotiations".[101]

95. For Gibraltar, the mechanism established to fulfil this undertaking is a new Joint Ministerial Council (JMC) on Gibraltar EU Negotiations, chaired by Robin Walker MP (representing DExEU), and including the Government of Gibraltar and Sir Alan Duncan MP, Minister of State for Europe and the Americas at the FCO.

96. Mr Walker described the JMC as the formal structure for Gibraltar to feed into the Brexit process, but noted that a lot of other meetings outside this forum were taking place, including meetings between the Gibraltar Government and other UK Government departments, as well as between officials. He noted that the Government of Gibraltar had been "very forthcoming" in

97 Written evidence from Marlene D E Hassan Nahon MP (GLT0004)
98 Written evidence from Robert M. Vasquez (GLT0005)
99 Q 8 and supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
100 Q 2 and QQ 22–23
101 HM Government, *The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union*, Cm 9417, February 2017: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf [accessed 7 February 2017]

sharing its views and concerns on Brexit, giving the UK Government a good understanding of the "key issues" facing Gibraltar as a result of the UK's decision to leave the EU.[102]

Responsibilities of the UK Government

97. Witnesses commented on the responsibility placed on the UK Government, negotiating on Gibraltar's behalf, to protect and promote the territory's interests throughout the process of withdrawing from the EU. Marlene Hassan Nahon feared that "the interests of a much larger British population will displace those of Gibraltarians in the UK government's dealings in exiting the European Union."[103] Mr Picardo, on the other hand, was confident that the JMC would facilitate adequate representation of Gibraltar's interests, but took "nothing for granted". He would keep "a cynical eye" on the JMC throughout the Brexit process.[104]

98. The Government of Gibraltar argued that the UK could not afford for Gibraltar to become a "high profile failure" of Brexit.[105] Professor Canessa agreed, suggesting that "Gibraltar in the context of Brexit presents considerable humanitarian and political risks for the UK Government".[106] Marlene Hassan Nahon also stressed that Gibraltar would require "the utmost support from the British Government".[107]

99. Professor Fletcher noted that Gibraltar had survived many economic challenges over the years. But he emphasised that:

> "It will survive this one properly only if the UK keeps Gibraltar close to it in the way in which it can trade, build its services and carry on developing the economy … it needs the UK economy to be with it going forward."[108]

Professor Fletcher and Dr Grocott also argued that a public declaration of the UK's plans in relation to Brexit and Gibraltar would help to provide more certainty for Gibraltar's people, and for businesses looking to invest in the territory.[109]

Gibraltar's future relationship with the EU

100. The Chief Minister told us that he would be looking to see whether the UK could negotiate sufficient access to the Single Market in services to meet Gibraltar's economic needs. He emphasised that Gibraltar and the UK would start from a position of full compliance with EU regulations, and hoped that financial services businesses in Gibraltar would be able to continue either to "passport into the EU" post-Brexit, or to trade on the basis of 'equivalence': "On the day of Brexit we will be entirely compliant with EU rules and therefore, the morning after Brexit, we will be equivalent".[110] Professor Fletcher acknowledged that decisions determining equivalence, which are taken by the European Commission, could be as much political as

102 Q 21
103 Written evidence from Marlene D E Hassan Nahon MP (GLT0004)
104 QQ 7–10
105 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)
106 Written evidence from Prof Andrew Canessa (GLT0002)
107 Written evidence from Marlene D E Hassan Nahon MP (GLT0004)
108 Q 19 (Prof John Fletcher)
109 Q 19 (Dr Chris Grocott, Prof John Fletcher)
110 Q 11

technical.[111] Nevertheless, given the extent of Gibraltar's legislative autonomy, it will have considerable discretion in seeking to maintain equivalence with the EU following withdrawal.

101. If it were not possible to reach a satisfactory outcome for Gibraltar within the UK-wide Brexit process, Mr Picardo suggested that Gibraltar might seek a microstate-style relationship with the EU, or, "to have an aspect of the new agreement between the United Kingdom and the European Union apply in a different way to Gibraltar."[112] Robert Vasquez, in contrast, did not consider 'special status' a realistic prospect, though he agreed that the future relationship between the UK and EU could be "nuanced" to facilitate specific local needs, such as the fluid operation of Gibraltar's land border with Spain.[113]

102. Mr Vasquez also highlighted that any proposals for special or differentiated treatment of Gibraltar would need to be approved by the EU institutions and 27 remaining Member States.[114] On this, Ashley Fox commented:

> "I am fairly confident that the Spanish would say absolutely no, and I suspect that most other MEPs have not turned their minds to the subject."[115]

This was borne out by Spanish centre-right politician Esteban Gonzalez Pons MEP, giving evidence to the Select Committee during its visit to the European Parliament, who said unequivocally: "There can be no special solution for Gibraltar."[116]

Relations with Spain outside the EU

103. As we have seen, in the context of common EU membership, regional cooperation between Gibraltar and Spain has improved, particularly with regard to fluidity at the frontier. Robert Vasquez observed that the EU had "greatly 'managed' the ongoing relationship between Spain, the UK and Gibraltar", and expressed real concern at the potential for this relationship to deteriorate when two of these parties leave the EU.[117]

104. Susie Alegre argued that, bearing in mind Gibraltar's clear show of support for the EU during the referendum and the EU's Treaty obligations under the Charter of Fundamental Rights, the EU had a role to play in preventing undue harm to Gibraltar's people or to its economy, and in maintaining regional cooperation with Spain.[118]

105. The Government of Gibraltar suggested that the best avenue for managing future relations would be for Spain, the UK and Gibraltar to return to the trilateral Forum for Dialogue, where discussions could take place on all aspects of the post-Brexit relationship, including on cooperation for the effective management of the frontier.[119]

---

111 Q 15 (Prof John Fletcher)
112 QQ 7–8
113 Written evidence from Robert M. Vasquez (GLT0005)
114 Written evidence from Robert M. Vasquez(GLT0005)
115 Oral evidence taken on 18 January 2017 (Session 2016–17), Q 38 (Ashley Fox MEP)
116 Oral evidence taken on 18 January 2017 (Session 2016–17), Q 1 (Esteban Gonzalez Pons MEP)
117 Written evidence from Robert M. Vasquez (GLT0005)
118 Written evidence from Susie Alegre (GLT0007)
119 Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001)

106. We note, however, that while the UK continues to support this process, Spain maintains its position that bilateral sovereignty talks should take place under the Brussels process.[120]

Conclusions

107. **Gibraltar faces potentially significant economic consequences as a result of the UK's decision to leave the EU. The extent to which these consequences will be realised hinges both on the outcome of the UK's negotiations with the EU, and on the reaction of Spain during and after withdrawal.**

108. **We agree with the Chief Minister of Gibraltar that Gibraltar and the UK should be considered, for the purposes of withdrawal negotiations, as a single State. Gibraltar is part of the EU, and its withdrawal is a matter for the UK and the EU collectively, not for a separate, bilateral negotiation between the UK and Spain. Aspects of the agreement on the future UK-EU relationship could nevertheless include specific bilateral arrangements between Spain and Gibraltar, for example in relation to local border traffic management.**

109. **A dedicated Joint Ministerial Council has been established to facilitate Gibraltar's involvement in the wider Brexit process, and we note that the Government of Gibraltar appears satisfied with the level of contact it has had with UK ministers and officials to date.**

110. **The Government of Gibraltar has placed its trust in the UK to negotiate on its behalf and secure a Brexit that meets Gibraltar's needs. However, it remains the case that, in leaving the EU, Gibraltar finds itself in a situation that 96% of its voters did not support. Negotiating on their behalf, the UK Government has a moral responsibility to ensure Gibraltar's voice is heard, and its interests respected, throughout the Brexit process.**

111. **At this stage, it is unclear what level of Single Market access the UK will be able to negotiate after Brexit, in particular with regard to services. It therefore remains to be seen whether Gibraltar will feel compelled to seek a differentiated future relationship with the EU. We note, however, that Spanish opposition may present an insuperable barrier to any perceived special treatment for Gibraltar.**

112. **Moreover, a microstate-style status would need the agreement of the EU institutions and the other 27 Member States. It is not clear that the EU would prioritise special arrangements for a dependent territory of a State which is leaving, not joining, the EU. At the same time, we note that the EU itself has a continuing interest in promoting the economic well-being of Gibraltar, as a neighbouring territory, in developing good relations between Gibraltar and Spain, and in protecting the welfare of EU national border residents.**

---

120 'Spain and UK agree a more constructive approach on Gibraltar dispute at UN', *MercoPress* (11 November 2016): http://en.mercopress.com/2016/11/11/spain-and-uk-agree-a-more-constructive-approach-on-gibraltar-dispute-at-un [accessed 8 February 2017]. This article reports on the UN General Assembly's Fourth Committee consensus decision which sets out the conflicting positions of the British and Spanish governments on Gibraltar.

113. **It is essential that Spain, the UK and Gibraltar, once they lose the common forum provided by shared EU membership, redouble their efforts to find a structure through which open lines of communication can be maintained, promoting cooperation and good relations. We call on the Government to give early thought to how such a structure might be established, and what, if any, role the EU might play in it. Agreement on this should be sought in tandem with Brexit negotiations.**

SUMMARY OF CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

The economic implications

1. The EU Single Market has played an important role in helping Gibraltar to develop its vibrant, service-based economy over recent decades. We note the view of our witnesses that the economy is highly resilient. Nevertheless, a loss of Gibraltar's access to the Single Market in services would unavoidably have negative consequences for Gibraltar's economy, at least in the short term. (Paragraph 40)

2. A common theme in the evidence we heard on the economic impact of Brexit for Gibraltar has been its reliance upon the free movement of frontier workers, who make up some 40% of the total Gibraltar workforce. If Brexit leads to restrictions being imposed on the daily movement of labour across the land border, this will seriously damage several key sectors of its economy, including the port, tourism, financial services and aviation. (Paragraph 41)

3. The economy of the Campo de Gibraltar region of Spain benefits substantially from the employment opportunities offered by Gibraltar and would also be significantly affected by any restriction of the movement of goods and people over the frontier. (Paragraph 42)

4. EU funding has played an important role in Gibraltar's economic development and in supporting regional cooperation. We welcome Mr Walker's confirmation that EU-funded projects in Gibraltar will be covered by HM Treasury guarantees, but note that, as in the UK, funding is uncertain beyond 2020. It is also possible that projects in Gibraltar may not be deemed to fulfil the criteria of fitting with UK Government strategic priorities. We call on the UK Government to clarify what future UK-based funding will be available to Gibraltar if it cannot access EU programmes after Brexit. (Paragraph 43)

5. Gibraltar's most significant economic relationship is with the UK itself, and it will be important for Gibraltar to maintain and enhance its access to UK markets to compensate for any loss in access to the Single Market. The UK also has a responsibility to support Gibraltar in benefiting from any opportunities that arise following Brexit, including by participating in any new international trade deals. (Paragraph 44)

The frontier with Spain

6. It will be in the mutual interest of Gibraltar and Spain to maintain as free-flowing a frontier as possible following Brexit. We urge all parties involved to work together in good faith to reach an agreement that supports ongoing regional cooperation and trade, and avoids undue disruption to the lives of thousands of border residents who cross the frontier daily. We agree with the Chief Minister of Gibraltar that the Local Border Traffic Regulation (EC/1931/2006) could be used as a future basis for movement of labour between Spain and Gibraltar, but note that any agreement will require both sides' commitment to sustain it. (Paragraph 70)

7. Common membership of the EU has greatly facilitated cross-border cooperation between authorities in Spain and Gibraltar, including in the area of police and judicial cooperation. In particular, we note the importance of the European Arrest Warrant in preventing those wanted for crimes from

evading justice by crossing the EU's external border, in either direction. In a recent report we highlighted the importance of police and judicial cooperation post-Brexit across the Irish land border. It will be equally vital for Gibraltar to continue to cooperate with Spain in this area, and we urge the UK Government, as part of its wider commitment to continuing cooperation on security and policing, to prioritise supporting a new and stable relationship between Gibraltar and Spain. (Paragraph 71)

8. The European institutions, including the Commission, have played an important part in promoting dialogue between Gibraltar and Spain. Following Gibraltar's withdrawal from the EU, continued cooperation will be just as important, and we urge the UK Government to provide support for this, working both with the Spanish Government and, where possible, with the EU. (Paragraph 72)

Implications for the sovereignty dispute

9. We welcome the Government's intention to engage positively and pragmatically with Spain, to try to secure an agreement that reflects the mutual importance of the economic relationship between the UK and Spain, and between Gibraltar and Andalusia. (Paragraph 87)

10. We fully endorse the UK Government's commitment never to enter into sovereignty discussions against the will of the Gibraltarian people. At the same time, we note the risk that Spain will seek to involve the sovereignty dispute either in the negotiations under Article 50 or in future negotiations on a UK-EU free trade agreement. The Government must be vigilant to resist any such attempt. (Paragraph 88)

11. We also urge the UK Government to remain alert in the longer term to any attempts by Spain to advance its territorial claims over Gibraltar through the medium of EU laws or policies, when the UK is 'out of the room' after Brexit. The Government should use whatever means are available under international law to resist encroachment upon Gibraltar's sovereignty under such circumstances. (Paragraph 89)

An uncertain future

12. Gibraltar faces potentially significant economic consequences as a result of the UK's decision to leave the EU. The extent to which these consequences will be realised hinges both on the outcome of the UK's negotiations with the EU, and on the reaction of Spain during and after withdrawal. (Paragraph 107)

13. We agree with the Chief Minister of Gibraltar that Gibraltar and the UK should be considered, for the purposes of withdrawal negotiations, as a single State. Gibraltar is part of the EU, and its withdrawal is a matter for the UK and the EU collectively, not for a separate, bilateral negotiation between the UK and Spain. Aspects of the agreement on the future UK-EU relationship could nevertheless include specific bilateral arrangements between Spain and Gibraltar, for example in relation to local border traffic management. (Paragraph 108)

14. A dedicated Joint Ministerial Council has been established to facilitate Gibraltar's involvement in the wider Brexit process, and we note that the Government of Gibraltar appears satisfied with the level of contact it has had with UK ministers and officials to date. (Paragraph 109)

15. The Government of Gibraltar has placed its trust in the UK to negotiate on its behalf and secure a Brexit that meets Gibraltar's needs. However, it remains the case that, in leaving the EU, Gibraltar finds itself in a situation that 96% of its voters did not support. Negotiating on their behalf, the UK Government has a moral responsibility to ensure Gibraltar's voice is heard, and its interests respected, throughout the Brexit process. (Paragraph 110)

16. At this stage, it is unclear what level of Single Market access the UK will be able to negotiate after Brexit, in particular with regard to services. It therefore remains to be seen whether Gibraltar will feel compelled to seek a differentiated future relationship with the EU. We note, however, that Spanish opposition may present an insuperable barrier to any perceived special treatment for Gibraltar. (Paragraph 111)

17. Moreover, a microstate-style status would need the agreement of the EU institutions and the other 27 Member States. It is not clear that the EU would prioritise special arrangements for a dependent territory of a State which is leaving, not joining, the EU. At the same time, we note that the EU itself has a continuing interest in promoting the economic well-being of Gibraltar, as a neighbouring territory, in developing good relations between Gibraltar and Spain, and in protecting the welfare of EU national border residents. (Paragraph 112)

18. It is essential that Spain, the UK and Gibraltar, once they lose the common forum provided by shared EU membership, redouble their efforts to find a structure through which open lines of communication can be maintained, promoting cooperation and good relations. We call on the Government to give early thought to how such a structure might be established, and what, if any, role the EU might play in it. Agreement on this should be sought in tandem with Brexit negotiations. (Paragraph 113)

DOC 12

Written evidence from HM Government of Gibraltar (EUM0029)

THE POTENTIAL EFFECTS ON GIBRALTAR SHOULD THE UNITED KINGDOM LEAVE THE EUROPEAN UNION

1. ***Gibraltar's status within the European Union.***

1.1. Since the United Kingdom's accession to the European Union in 1973, the EU Treaties have applied to Gibraltar by virtue of what is now Article 355(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. The full application of EU law to Gibraltar is only tempered by Articles 28 and 29 of the United Kingdom Act of Accession of 1972 pursuant to which Gibraltar is excluded from the Common Agricultural Policy, the VAT Area, the EU common customs territory and the EU's Common Commercial Policy. Moreover, Gibraltar does not form part of Schengen – the consequence being that Spain's border with Gibraltar is considered an external border of the Schengen Area.

2. ***The EU and Gibraltar's economy.***

2.1. As a part of the European Union, Gibraltar's economy has flourished into the modern, service-based economy that it is today. Being able to benefit from EU fundamental principles of free movement of people, capital and services the pillars of Gibraltar's economy include an extensive shipping trade, a well-regulated international finance centre and a thriving online gaming industry. Given that the success of these services depends on access to the single market there is no doubt that if the United Kingdom were to leave the European Union, its impact on the Gibraltar economy would be considerable.

2.2. For example, in relation to investment services, insurance and banking Gibraltar is today one of the EU's leading financial centres. This is mainly because under EU law Gibraltar licensed institutions can provide services across the EU without having to seek separate authorisation in host Member States. For instance, there are currently over 60 insurance companies established in Gibraltar which take advantage of Gibraltar's status in the EU to provide services seamlessly to other Member States. Gibraltar can also offer tariff free-access to investors under rules of free movement of capital. Furthermore, Gibraltar's online gaming industry, which employs around 3,500 people representing over 18% of private sector jobs and more than half of whom are not from Gibraltar or the United Kingdom, relies on rules on free movement of people allowing its employees to move freely into Gibraltar.

3. ***The EU and Gibraltar's relationship with Spain.***

3.1. Aside from the obvious economic arguments, Gibraltar is also concerned about the impact that the United Kingdom's potential exit from the European Union could have on its relationship with Spain. It is well known that in order to chokehold Gibraltar's economy and slow down its tourism

industry, successive Spanish governments have often abused their right to carry out checks on travellers and vehicles crossing the border. This results in artificially created and politically motivated extensive delays that affect not only the 10,000 Spanish citizens who cross the border every day to work in Gibraltar but also the nearly 10 million visitors that Gibraltar receives through its land frontier each year. The inspections that Spain carries out are only moderated by EU rules on free movement of people. No doubt, without those EU rules, the border could become a wall and the general position would be intolerable. For this reason, albeit not yet to an entirely satisfactory level, the situation is today much improved as a result of an ongoing monitoring mission instigated by the European Commission at the request of the United Kingdom.

4. ***The Alternatives are not attractive.***

4.1 Although it is impossible to speculate today what alternative arrangements would be put in place between the UK and the EU in case of a Brexit, it is clear that a tremendous degree of uncertainty will arise and we do not consider that the EU will necessarily be that accommodating to the UK, not least, in order not to set a precedent for other Member States. In addition, in Gibraltar's case, experience has shown that Spain would take advantage of any such renegotiation in order to further undermine, isolate and exclude Gibraltar from the European mainstream.

5. ***Conclusions.***

5.1. The people of Gibraltar will be entitled to vote in the EU referendum. Given the consequences of the potential effect that a United Kingdom exit from the European Union could have on Gibraltar, not least for the reasons outlined above, it is expected that the message from Gibraltar will be clear and that the overwhelming majority of its electorate will vote to remain in the European Union.

January 2016

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 13

Written evidence from HM Government of Gibraltar (EUM0034)

Submission to the Foreign Affairs Committee of the House of Commons on the position of Gibraltar in the European Union and the challenges posed were that position to change after the Referendum of 23 June on whether the UK and Gibraltar should remain in the EU or should leave.

Gibraltar entered the European Economic Community in 1973, under Article 227(4) of the Treaty of Rome[1], but was excluded, at the request of the Government of Gibraltar, from the common customs territory, the common external tariff, the Common Agricultural Policy and Value Added Tax[2]. The terms also ensured that Gibraltar remained in the same position with regard to the Community's import liberalisation system as it was before accession.

That forty-year period of membership of the EU has been both challenging and transformational for Gibraltar.

The opening of the border to pedestrian and vehicular traffic on February 5th 1985, which was contingent on Spain's joining the EU a few weeks later, was important to Gibraltar on socio-economic grounds. The open frontier resulted in an increase in tourism which has been sustained to reach 9,761,800 land frontier visitors in 2014 although before difficulties with Spain the summer of 2013 the average between 2010 and 2012 was over 11 million a year[3].

SINGLE MARKET

EU membership has been an important factor in the development of Gibraltar's economy in the direction that was recommended by the then Prime Minister Margaret Thatcher after the Royal Navy dockyard closed in 1984. This set out tourism, financial services and the commercial port as pillars of the economy.

Politically, Gibraltar embraced the challenge of compliance with EU laws and directives and the current government has, since its first election to office in 2011, accelerated the process of meeting implementation deadlines.

The Gibraltar Socialist Labour Party / Liberal Party alliance was re-elected in November 2015 and HM Gibraltar of Government has maintained the highest level of compliance with EU legislation and directives.

Membership of the European Union has been important to the Gibraltar economy, which includes ensuring proper access through the land frontier. As a result of petitions from Gibraltar, many visitors and the personal intervention of the Prime Minister David Cameron, the European Commission has conducted several inspections of the frontier and told Spain clearly that it must maintain a reasonable flow for traffic and pedestrians[4].

As part of a rules-based system mutual understanding has been fostered and Gibraltar has, at all levels, developed as a modern European jurisdiction working with EU partners. However, this has not resulted in homogenization and we have maintained our distinct Anglo-Saxon jurisdiction.

Our membership of the European Union has been a unifying issue in Gibraltar politics. In 1999 Gibraltar won the right to vote at EU parliamentary elections. After consultation with the Electoral Commission, Gibraltar was combined with the UK's South West of England constituency for the European Parliament election in 2004 and has voted in all subsequent elections as part of that "combined region".

Gibraltar is included in the referendum set for June 23rd 2016 and the Gibraltar Parliament has implemented all the necessary legislation[5] to ensure this right can be fully exercised. Both the Government and Opposition of Gibraltar are united on the position of remaining in the European Union and will be strongly recommending this to the 23,000 persons eligible to vote in Gibraltar.

HM Government of Gibraltar has the deepest respect for the democratic rights of all people in Britain and Gibraltar to vote as they see fit and this includes the position taken by those British MPs who are also very strong and loyal supporters of Gibraltar but intend to vote to leave the EU.

However, it is important that there should be clarity as to the rights the British Government will protect and defend for Gibraltar in the context of its own negotiations if the referendum decides for leaving the EU. This decision would set off the two-year negotiation period defined by Article 50 of the Treaty of the European Union.

DOC 13

ECONOMY

Access to the single market is important to the Gibraltar economy.

Gibraltar's financial industry has a successful and well-regulated financial sector that has benefitted from EU passporting rights principally in the areas of banking, funds and insurance.

Freedom of services has underpinned some aspects of the gaming industry's access to EU markets as well as the UK. It is important that the UK government underpin a commitment to include Gibraltar in the access to trade and markets it will be seeking to secure in the event of a 'Brexit'.

Commerce in Gibraltar and indeed the neighbouring Campo de Gibraltar (Spain) rely on a free flow through the border. Approximately 7,000 officially registered Spanish workers cross into Gibraltar each day. It is estimated that a further 3,000 do so for casual jobs such as house cleaners and nannies.

SECURITY

Membership of the EU contributes significantly to Gibraltar's security because of arrangements made under justice and home affairs legislation. European measures allow for smooth judicial and police cooperation with other European countries, including Spain. It is probable that if Gibraltar was not in the EU, Spain would be significantly more reluctant to cooperate with its authorities. This would impact negatively on law and order in the region. Measures of particular note relate to extradition, information sharing, and airport and port security measures.

SPAIN AND ITS SOVEREIGNTY CLAIM

As a result of historic difficulties with Spain, Gibraltar has maintained its own independent supply of electricity and water. Its communications are partly dependent on access through Spain. More significantly food and provisions and goods generally are predominantly supplied through the access at the land border.

In 2004, although maintaining its claim over sovereignty, the then Socialist (PSOE) government agreed an initiative with the UK and Gibraltar that became known as the Trilateral Forum and led to the so called Cordoba Agreement which sought to resolve a number of historic issues such as communications, aviation and former Spanish workers' pensions. Talks under that umbrella were held on a trilateral basis.

With the 2011 arrival of the Popular Party (PP) government led by Mariano Rajoy, the appointment of Jose Manuel Garcia-Margallo as Foreign Minister saw a reversal of policy on relations with Gibraltar. The Spanish government reneged on Cordoba and ceased to implement any of the agreements. Sr Garcia-Margallo has consistently run a policy of trying to exclude Gibraltar from EU measures, aviation in particular, and has made use of pressure on the flow at the frontier in order to try and force a return to bilateral talks which is wholly unacceptable to the people of Gibraltar.

Gibraltar, in contrast, has kept to its side of the bargain and spent about £ 80 million on the construction of a new air terminal and its relocation adjacent to the frontier fence. The Spanish Government did not construct the building on their side of the frontier which would have enjoyed direct access to the terminal.

To date the Prime Minister David Cameron and the British Government have stood firm on their commitment that the UK's "position on sovereignty has not changed and will not change. The UK will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their wishes. Furthermore, the UK will not enter into a process of sovereignty negotiations with which Gibraltar is not content. We remain committed to furthering co-operation between Gibraltar and Spain through appropriate arrangements for dialogue which are acceptable to Gibraltar.[6]"

The threat from Spain to Gibraltar's democratic, political and economic well-being remains real. On Friday 4th March 2016, Sr Garcia-Margallo was interviewed on Spain's national radio. He said that although he did not want the UK to leave the EU it would present opportunities for Spain. In this regard he said that Spain could replace the UK as the privileged partner of the US in the EU, and that "the next day we will talk about Gibraltar." It is not the first time Sr Garcia-Margallo talks about Spain's aspirations with the US. On 10th November 2015 he said: "if Britain should exit the EU, we are the ones that can occupy that privileged relationship with the other side of the Atlantic."

DOC 13

On the morning of 6th May 2015, during an interview with Spanish national radio, Sr García-Margallo said that if the UK were to leave the EU, but Gibraltar wished to remain, "…it would have to take out of the trunk of memories that formula of joint-sovereignty." Gibraltar's Deputy-Chief Minister Dr Joseph Garcia retorted that Sr García-Margallo would not see a Spanish, or half-Spanish, Gibraltar in his lifetime: "So that there are no doubts, absolutely no possibility exists that, even if the UK were to totally leave the EU, Gibraltar and the Gibraltarians would be prepared to make sovereignty concessions. […] The identity of Gibraltarians and their British sovereignty are not a currency to be negotiated with, nor would we allow ourselves to be blackmailed.[7]"

On 30th January 2012 *El Confidencial Digital*[8] reported that the new team at Spain's foreign ministry had set Gibraltar as one of Spain's foreign policy priorities. The plan was for direct bi-lateral negotiations between Spain and the UK, with the Gibraltarians being denied a referendum on the question of what nation they would wish to be part of. Sr Garcia-Margallo's team was of the view that the best formula for Gibraltar was temporary joint-sovereignty prior to Spain obtaining full sovereignty over the Rock.

In February 2014 the *Real Insituto Elcano* published a report titled 'Towards a strategic renovation of Spanish foreign policy'. The *Elcano* is Spain's best known foreign policy think-tank, and is closely linked to the ministry of foreign affairs. To produce the report around 200 experts from government, academia, business, parliament and think-tanks were consulted. According to the report's coordinator, Ignacio Molina, professor of political science at the Autonomous University of Madrid, the aim of the report was to undertake a strategic renewal of Spain's foreign policy, which had been left without reference points after achieving the objectives set during Spain's transition to democracy: the complete integration of Spain into the EU and NATO, and the normalisation of its international relations.

In reference to Gibraltar, the report argued that: '…in the search for a definite solution through Hispano-British negotiations international models could be assessed that would facilitate the recovery of sovereignty with an imaginative formula or status, through an agreement between the UK and Spain that, in accordance with International Law, would take into account the interests and aspirations of the populations most directly affected in Gibraltar and its hinterland.' The Spanish daily *El Pais* interpreted the phrase 'imaginative status' as being an 'allusion to joint-sovereignty'.

Sr Garcia-Margallo's willingness to use the frontier in a similar manner to that used by Franco to apply pressure on Gibraltar is well documented[9].

CONCLUSION

1. The position of the Government of Gibraltar is that the United Kingdom and Gibraltar should remain in the European Union.
2. In the event of a vote to leave the European Union, it is imperative that the United Kingdom's negotiation of a new relationship with the EU, from outside it, takes account of the views of the Government of Gibraltar.
3. Access to the Single Market and free movement of persons, capital and services are essential to Gibraltar.
4. European Union law provides a framework of protection for Gibraltar to safeguard it against the excesses of a hostile Spanish Government in Madrid.
5. There is a danger that Spain could close the border with Gibraltar in the event of "Brexit". Madrid seriously considered a frontier toll in 2013 and they were stopped by the European Commission which declared that such a toll would be illegal.
6. The Spanish Foreign Minister is on record as having said last year that if Gibraltar wants to remain in the European Union in the event of "Brexit" then he would revive the proposals for shared sovereignty between the United Kingdom and Spain.
7. It is essential that the United Kingdom Government guard against attempts by Spain to take advantage of the present situation by advancing their claim to Gibraltar.

March 2016

---

[1] Article 227 (4) EEC Treaty (now Article 355(3) TFEU) provides: "*The provisions of this Treaty shall apply to the European territories for whose external relations a Member State is responsible*".

[2] Article 28 Treaty of Accession 1972 provides: "*Acts of the institutions of the Community relating to the products in Annex II to the EEC Treaty and the products subject, on importation into the Community, to specific rules as a result of the implementation of the common agricultural policy, as well as the acts on the harmonization of legislation of Member States concerning turnover taxes, shall not apply to Gibraltar unless the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission, provides otherwise.*"

[3]https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/HMGoG_Documents/Statistics/new/Statistics_by_Topic_Area/2014/Tourism/Arrivals_by_Land/T.6.pdf

DOC 13

[4] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:357:0005:0007:EN:PDF
[5] http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2016-01o.pdf
[6] Europe Minister David Lidington on various occasions including HC Deb, 11 June 2012, col 230W see also HC Deb, 6 February 2012, col 52W

[7]http://www.heraldo.es/noticias/internacional/2015/05/06/el_penon_responde_margallo_que_nunca_vera_gibraltar_espanol_medio_espanol_358827_306.html
[8]http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Garcia-Margallo-Gibraltar-cosoberania-Andorra-referendum_0_1770422941.html
[9] http://www.newstatesman.com/gibraltar/newstatesman-gibraltar/2015/04/rock-and-hard-place-gibraltar-and-eu

DOC 14

INFOGIBRALTAR
SERVICIO DE INFORMACIÓN DE GIBRALTAR

COMUNICADO

Gobierno de Gibraltar

VERSIÓN CORREGIDA

Discurso del Ministro Principal en la Cuarta Comisión de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas

Gibraltar, 4 de octubre de 2016

Señor Presidente:

Este año se cumplen 70 años desde que fuimos inscritos por primera vez en la lista de territorios no autónomos y para brindar un contexto a las palabras que acaban de escuchar del distinguido Embajador del Reino de España, debemos echar la vista atrás hasta el 11 de octubre de 1966, hace cincuenta años.

Esta fue la fecha en que el Reino Unido hizo una oferta formal al Gobierno de España para resolver todos los aspectos de la disputa territorial en torno a Gibraltar en la Corte Internacional de Justicia.

El Gobierno español rechazó la propuesta de una decisión judicial independiente y objetiva de sus reivindicaciones y decidió proceder por la vía del chantaje político y el estrangulamiento económico de Gibraltar.

No lo consiguió.

Fracasó entonces y volverá a fracasar.

Pero medio siglo después seguimos viviendo las consecuencias de tal decisión.

Porque todos los beneficios económicos que derivarían de la cosoberanía y que se han enumerado hoy podrían haberse obtenido ya si España tan solo respetara nuestra elección de no ser españoles. Dicho de otra manera, la cosoberanía no es el ingrediente esencial para una prosperidad que podría fluir ahora mismo si España dejara de bloquearla.

Tras rechazar la oportunidad de dirimir la controversia de forma pacífica en la CIJ, España ha insistido a lo largo de cinco décadas que las negociaciones bilaterales con el Reino Unido son la única vía para determinar el futuro de la patria de los gibraltareños.

No me cabe duda alguna de que un llamamiento a negociaciones para una prosperidad incrementada puede, a primera vista, parecer benigno y razonable a esta Comisión.

Pero no es el caso.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

INFOGIBRALTAR
SERVICIO DE INFORMACIÓN DE GIBRALTAR

COMUNICADO

Las negociaciones que propone España son negociaciones de las que se excluye a los gibraltareños por derecho propio, quedando relegados a formar solo parte de una delegación británica como hoy han oído decir al distinguido Embajador.

Se trata de negociaciones en las que el único resultado aceptable a ojos de España es la anexión de Gibraltar a España.

¿Por qué ha elegido el Gobierno español seguir la política de sabotaje económico en vez de exponer su causa en la Corte Internacional de Justicia?

¿Por qué no disfrutamos ya de los beneficios económicos que se nos han planteado aquí esta tarde? Lo cierto es que España tiene buenas razones para temer presentar su reivindicación de soberanía territorial al escrutinio de un tribunal imparcial.

Como ve, Señor Presidente, España se enfrente a un obstáculo jurídico insuperable: ella misma cedió la soberanía de Gibraltar a Gran Bretaña a perpetuidad a través de un tratado legal celebrado hace más de 300 años.

Y este año, los argumentos sobre la soberanía territorial española por fin llegaron a un tribunal internacional por primera vez, cuando se pidió al Tribunal de Arbitraje Deportivo (TAS) que decidiera si Gibraltar tenía derecho a ser un miembro de la FIFA.

El argumento presentado ante la FIFA fue que Gibraltar no podría ser aceptado como miembro porque se trataba de un territorio "en disputa", un "caso excepcional".

Pero el panel de tres distinguidos árbitros del TAS, todos ellos reconocidos expertos en materia de derecho internacional, rechazó de lleno estos argumentos.

El panel decidió que Gibraltar ***sí*** tenía derecho a ser miembro de la FIFA.

Defendió que ***"en virtud del derecho internacional público, la soberanía de Gibraltar es claramente británica y no existe ninguna disputa pendiente en la actualidad".***

Asimismo, concluyó que ***"no existe una disputa legítima, puesto que España cedió Gibraltar al Reino Unido en 1713"***.

Para rebatir este enorme revés judicial, el Ministro de Asuntos Exteriores español en funciones adopta una postura marcadamente retrógrada de cara a Gibraltar.

Ha declarado que ve el reciente voto del Reino Unido a favor de la salida de la Unión Europea como una oportunidad excepcional para avanzar la reivindicación territorial española.

José Manuel García-Margallo ha insistido en que cree que puede chantajearse a los gibraltareños para que acepten la soberanía española a cambio de conservar los lazos de Gibraltar con la Unión Europea.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

INFOGIBRALTAR
Servicio de Información de Gibraltar

Comunicado

Ustedes han oído hoy la oferta de progreso y beneficios económicos. A nosotros sin embargo se nos bombardea a diario con amenazas que qué ocurrirá si rechazamos esta oferta. Hoy se disertado sobre los alicientes para que vendamos nuestra tierra. Nosotros en cambio escuchamos a diario todo lo opuesto – incluyendo a amenazas de volver a cerrar la frontera. El Señor Margallo escrito a los ministros de exteriores de la UE para transmitir su causa medieval defendiendo la transferencia de nuestra soberanía por encima de nuestras cabezas.

Los gibraltareños votaron con una mayoría del 96% a favor de la permanencia en la Unión Europea y, ciertamente, desearíamos mantener algunos aspectos de nuestra relación con la UE, incluso ahora que el Reino Unido busca negociar las condiciones de su salida.

Pero permítanme que sea claro: no estamos dispuestos a renunciar a nuestra soberanía para conseguirlo.

Ya lo hemos dicho.

En dos referéndums libres y justos celebrados en 1967 y en 2002 también insistimos en que deseamos seguir siendo británicos y que no deseamos ver cómo el Peñón pasa a manos españolas.

En 2002, el 98% de los gibraltareños rechazó en un referéndum libre y justo la oferta de cosoberanía que se ha vuelto a plantear aquí hoy.

Por lo tanto, ¿qué parte de este "NO" no entiende José Manuel García-Margallo?

Seré tan claro como uno puede ser.

En lo que respecta a la cuestión de si transferiremos toda o parte de nuestra soberanía a España, nuestra respuesta no cambiará nunca.

Es clara y sencilla:

"¡DE NINGUNA MANERA, JOSÉ!"[1]

Jamás pondrá la mano en el Peñón.

Nunca.

Se acompañe de amenazas o se aderece con ventajas, nuestra respuesta a la reivindicación de nuestra soberanía es simple y directa:

[1] En el inglés original se usa la frase "No way, Jose" que es un dicho popular para significar "de ninguna manera"

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

INFOGIBRALTAR
SERVICIO DE INFORMACIÓN DE GIBRALTAR

COMUNICADO

N. O.[2]
No.

Déjenme que lo repita en español, no vaya a ser que se pierda algo en la traducción.

N. O.
No.

En su lugar, lo que el Reino Unido y Gibraltar proponen de forma constructiva es que reiniciemos inmediatamente las conversaciones en el marco del Foro Trilateral de Diálogo.

En dicho Foro, cuya creación fue bien acogida por esta Comisión, podemos tratar todos los asuntos que sean realmente de mutuo interés y no estén relacionados con la soberanía.

España y Gibraltar podrían volver a cooperar en el Foro Trilateral como buenos vecinos con el fin de resolver los desafíos a los que nos enfrentamos hoy en día: es decir, todos los beneficios que hoy se dijo que solo podían emanar de la cosoberanía pero que de hecho podrían disfrutarse si España volviera al Foro Trilateral de Diálogo.

Podríamos volver a cooperar en pro de los derechos de nuestros ciudadanos.

Podríamos volver a cooperar para maximizar las oportunidades económicas y laborales a ambos lados de la frontera:

Y, asimismo, podríamos volver a cooperar en aras del beneficio mutuo en vez de fomentar la desconfianza.

Pero el Gobierno español ha pasado el último medio siglo obsesionado en dar marcha atrás 300 años en la cuestión territorial.

Medio siglo desperdiciado.

Medio siglo de confrontación innecesaria.

No obstante, es increíble —y es lo que está sucediendo hoy mismo delante de todos ustedes— que una nación europea moderna como España parezca entusiasmarse ante la idea de hacerse con nuestro país en contra de nuestra voluntad.

Se trata de un intento flagrante de usar el proceso de descolonización de la Organización de Naciones Unidas para convertir a Gibraltar en una nueva colonia española, volviendo a trazar el mapa de la Europa moderna ante nuestros ojos y utilizando el Brexit como lubricante para este proceso.

[2] deletreando

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

INFOGIBRALTAR
Servicio de Información de Gibraltar

Comunicado

[Quisiera reiterar] que el Comité de los Veinticuatro debiera enviar una misión visitadora a Gibraltar.

Porque la oferta del gobierno español de hoy es acompañada de su tesis que la Asamblea General no debería aprobar misiones visitadoras a territorios sujetos a disputas de la soberanía, lo cual carece de lógica y es, en nuestra opinión, contraproducente.

La constatación objetiva de los hechos siempre es valiosa. Debería alentarse al Comité de los Veinticuatro a que viniera y nos visitara en nuestra casa. Quizás así entenderían porque no decimos no a la soberanía española, porque dijimos no a la soberanía española en 1967, porque dijimos no a la cosoberanía en 2002 y porque siempre diremos no a cualquier negación de nuestro derecho a la autodeterminación. Incluso cuando se proponen tratos jugosos para que vendamos nuestra patria. Nunca comerciaremos con la soberanía de nuestra nación.

Gracias por su atención.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

INFOGIBRALTAR
SERVICIO DE INFORMACIÓN DE GIBRALTAR

COMUNICADO

Nota a redactores:

Esta es una traducción realizada por la Oficina de Información de Gibraltar. Algunas palabras no se encuentran en el documento original y se han añadido para mejorar el sentido de la traducción. El texto válido es el original en inglés.

Para cualquier ampliación de esta información, rogamos contacte con
Oficina de Información de Gibraltar

Miguel Vermehren, Madrid, miguel@infogibraltar.com, Tel 609 004 166
Sandra Balvín, Campo de Gibraltar, sandra@infogibraltar.com, Tel 637 617 757
Eva Reyes Borrego, Campo de Gibraltar, eva@infogibraltar.com, Tel 619 778 498

Web: www.infogibraltar.com, web en inglés: www.gibraltar.gov.gi/press-office
Twitter: @InfoGibraltar

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

HM Government of Gibraltar

REVISED VERSION ,as delivered

CHIEF MINISTER'S
ADDRESS TO
THE FOURTH COMMITTEE
OF THE UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY

4th October 2016

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 14

Mr Chairman

This year it is 70 years since we were first listed as a Non-Self-Governing Territory and to put into some proper context what you have just heard from the Distinguished Ambassador of the Kingdom of Spain, we must go back fifty years to the 11th of October 1966.

Because it was on that date that the United Kingdom made a formal offer to the Government of Spain, to settle all aspects of the Gibraltar territorial dispute before the International Court of Justice.

The Spanish government rejected the proposal for an independent and objective judicial determination of its claims and chose to proceed by means of political blackmail and the economic strangulation of Gibraltar.

They did not succeed.

They failed then and they will fail again.

But half a century later we continue to live with the effects of that decision.

Because all of the potential economic benefits you have heard today that could flow from joint sovereignty could flow already if Spain simply respected our choice not to be Spanish. In other words, joint sovereignty is not an essential ingredient for the prosperity that could simply flow now if Spain stopped blocking it. Having refused the opportunity to settle the dispute peacefully at the ICJ, Spain has spent five decades insisting that bilateral negotiations with the UK are the only means to determine the future of the Gibraltarians' homeland.

I have no doubt that a call for negotiations leading to greater prosperity may appear to this Committee on its face to be benign and reasonable.

But this is not the case.

The negotiations Spain proposes are negotiations from which the Gibraltarians are excluded in our own right. We are relegated to being only a part of the British delegation, as you have heard today from the distinguished Ambassador himself.

These are negotiations where the only outcome that is acceptable to Spain is the Spanish annexation of Gibraltar.

So why has the Spanish Government chosen to continue the policy of economic sabotage instead of testing its case in the International Court?

Why are we not already enjoying all the benefits you have heard dangled before us this afternoon? Well the fact is that Spain has good reason to fear submitting its territorial sovereignty claim to the scrutiny of an impartial tribunal.

You see, Mr Chairman, Spain faces the insurmountable legal obstacle that it actually ceded sovereignty over Gibraltar by legal Treaty to Britain in perpetuity more than 300 years ago.

And this year, the Spanish territorial sovereignty arguments finally came before an international court for the first time, when the Court of Arbitration for Sport was asked to determine whether Gibraltar was entitled to become a member of FIFA.

The argument before FIFA was that we could not be accepted as members because we were a 'disputed' territory, and a 'unique case'.

Yet the panel of three distinguished arbitrators in the CAS, all recognized as leading experts in international law, roundly rejected those arguments.

The panel decided that Gibraltar **was** entitled to become a member of FIFA.

It held that '***under Public International Law the sovereignty of Gibraltar is clearly British and no actual dispute is presently pending'***.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

It concluded moreover that '***there is no legitimate dispute, as Spain ceded Gibraltar to the United Kingdom in 1713'***.

To counter this huge legal setback, Spain's caretaker Minister for Foreign Affairs adopts a particularly retrograde stance regarding Gibraltar.

He has said that he sees the recent vote in the UK to leave the European Union as a rare opportunity to advance the Spanish territorial claim.

Snr Jose Manuel Garcia Margallo has insisted that he believes the Gibraltarians can be blackmailed into accepting Spanish sovereignty, in return for preserving Gibraltar's links with the EU.

You have heard the offer of progress and economic benefits today. Conversely, we are daily bombarded by the threats of what awaits us if we reject this offer. Today you have been treated to a dissertation of all the carrots available if we sell our Land. Every day we hear the opposite – including the threats by Spain to close our frontier again. Snr Margallo has written to EU foreign ministers making his medieval case for the transfer of our sovereignty over our heads.

Gibraltarians voted by 96% in favour of remaining in the European Union and we would indeed like to retain some aspects of our relationship with the EU, even as the UK looks to negotiate the terms of its exit.

But let me be clear: we are **not** prepared to give up our sovereignty in order to do so.

We have said so already.

In two free and fair referenda in 1967 and in 2002 we have also insisted we want to remain British and that we do not wish to see our Rock become Spanish.

In 2002, 98% of Gibraltarians rejected in a free and fair referendum the offer of joint sovereignty which you have heard repeated here today.

So what part of "NO" is it that Snr Jose Manuel Garcia Margallo doesn't understand?

Let me be as clear as I can be.

When it comes to the question of whether we will transfer all or any part of our sovereignty to Spain our answer will never change.

It is simple:

"NO WAY, JOSE!"

You will never get your hands on our Rock.

Never.

Whether the claim is laced with threats or your offers are garnished with benefits, our response to Spain's claim to our sovereignty is simple and straightforward:

N. O.
No.

Let me repeat that in Spanish in case anything was lost in translation.

N. O.
No.

Instead, what the United Kingdom and Gibraltar constructively propose is that we immediately re-start talks under the Trilateral Forum for Dialogue.

DOC 14

In that Forum, which this Committee welcomed the creation of, we can address all matters of genuine mutual concern that are not related to sovereignty.

Spain and Gibraltar could once again be cooperating in the Trilateral Forum as good neighbours to address the *present-day* challenges we face;

We could once again be acting together to promote our citizens' rights;

We could once again be acting together to maximise the economic and labour opportunities on both sides of the frontier - all of the benefits which you have today have been told could only flow from joint sovereignty, but which could in fact flow immediately if Spain returned to the Trilateral Forum for Dialogue instead.

And we could once again be acting together creating mutual benefit instead of fostering mistrust.

Yet the Spanish government has spent the past half century obsessed with turning the territorial clock back 300 years.

Half a century wasted.

Half a century of needless confrontation.

But it is in fact incredible – and actually happening before you today - that a modern European nation like Spain would appear to relish the prospect of taking over our country against our will.

This is a blatant attempt to use the decolonisation process of the United Nations to turn Gibraltar into a new Spanish colony by redrawing the map of modern Europe in front of your eyes and using Brexit as the lubricant to make it happen.

What should happen next is that the Committee of 24 should send a visiting mission to Gibraltar.

Because the Spanish Government's offer today is made on the back also of its suggestion that the General Assembly should not approve visiting missions to territories that are subject to sovereignty disputes which is illogical and, in our view, counterproductive.

Objective fact-finding is *always* valuable. The Committee of 24 should be encouraged to come and see us for themselves, in Gibraltar. Perhaps then you would understand why we say no to Spanish sovereignty, why we said no to Spanish sovereignty in 1967, why we said no to joint sovereignty in 2002 and why we will always say no to a denial of our right to self-determination. Even in the face of lucrative offers to sell our homeland. We will never barter with our nation's sovereignty.

Thank you for listening.

05/10/2016 10/10

III. España – Spain

DOC 15

Actualidad

> El ministro recibe a la secretaria general del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE)

> El Secretario de Estado para la Unión Europea ha recibido a la Ministra delegada para asuntos europeos de Rumanía

> España estará presente en la Bienal de Venecia de 2017

> El secretario de Estado Ildefonso Castro inaugura la conferencia "África en la perspectiva del G20"

COMUNICADO 129

Visita del Ministro de Asuntos Exteriores británico a Gibraltar

11/05/2016

En relación con la visita del Ministro de Asuntos Exteriores británico, Sr. Philip Hammond, a Gibraltar el día de hoy y las reuniones que allí ha mantenido, el Gobierno español desea reiterar su posición relativa a la cuestión de Gibraltar y recuerda que desde 1963, Gibraltar está incluido en el listado de Naciones Unidas de "territorios no autónomos pendientes de descolonización".

La situación colonial de Gibraltar es un anacronismo histórico en pleno Tercer Decenio de Naciones Unidas para la Eliminación del Colonialismo (2010-2020). Este vestigio colonial destruye la unidad nacional y la integridad territorial de España y es incompatible con la Resolución 1514 (XV) de 1960, sobre descolonización.

Naciones Unidas ha señalado con claridad que, en el proceso de descolonización de Gibraltar, el principio que debe regir es el de restitución de la integridad territorial española, amputada con la presencia de la colonia en su territorio.

La cuestión de Gibraltar debe ser resuelta mediante negociaciones bilaterales entre España y el Reino Unido, tal y como recomienda la ONU ininterrumpidamente desde 1965.

Estas negociaciones se deben referir a la descolonización de los espacios cedidos por el artículo X del Tratado de Utrecht de 1713 por el que sólo se cedían la ciudad y el castillo de Gibraltar junto con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen.

El Gobierno ha invitado en múltiples ocasiones al Reino Unido a retomar, a la mayor brevedad, la negociación bilateral sobre cuestiones de soberanía, interrumpida durant demasiados años sin haber obtenido contestación hasta la fecha.

El Gobierno recuerda también que ha transmitido en reiteradas ocasiones su disposición a negociar con el Reino Unido la puesta en marcha de un nuevo mecanismo de cooperación regional "ad hoc", sobre la base de la propuesta que el Reino Unido trasladó a España en 2012. Este mecanismo sustituiría al Foro Trilatera que España considera extinto. El nuevo esquema contemplaría la participación,

DOC 15

además de España y del Reino Unido, de las autoridades locales gibraltareñas y también de las autoridades locales y regionales españolas, es decir, la Junta de Andalucía y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar.

DOC 16

Bienvenido | Welcome | Bienvenue | Benvinguts | Ongi etorri | Benvidos

Inicio | Atención al ciudadano | Mapa del sitio | Suscripción Alertas | Buscar

Ministerio Política Exterior y Cooperación Servicios al Ciudadano Sala de Pren

Está usted en: INICIO > SALA DE PRENSA > NOTAS DE PRENSA

Noticias Relacionadas

- Alfonso Dastis inaugura en el Congreso una ponencia sobre las consecuencias del Brexit
- El ministro se reúne con el negociador jefe de la Comisión para el Brexit

Actualidad

- El secretario de Estado Ildefonso Castro inaugura la conferencia "África en la perspectiva del G20"
- Su Majestad el Rey pronuncia un discurso en el Consejo de Europa

NOTA DE PRENSA 175

Gibraltar. Submarino

28/07/2016

Respondiendo a la solicitud reiterada ayer por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, la Embajada del Reino Unido ha adelantado a última hora de esta tarde que, tras la evaluación llevada a cabo tras el accidente sufrido por el HMS Ambush, s ha decidido que dicho buque sea reparado en el Reino Unido.

Asimismo la Embajada ha confirmado de nuevo que en el incidente no se vio afectad el reactor.

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160728_NOTA175.aspx

DOC 17

Noticias Relacionadas

> Alfonso Dastis inaugura en el Congreso una ponencia sobre las consecuencias del Brexit

> El ministro se reúne con el negociador jefe de la Comisión para el Brexit

Actualidad

> El secretario de Estado Ildefonso Castro inaugura la conferencia "África en la perspectiva del G20"

> Su Majestad el Rey pronuncia un discurso en el Consejo de Europa

NOTA DE PRENSA 160

Convocatoria del embajador del Reino Unido

11/07/2016

El embajador del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte ha sido convocado hoy por el secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Ignacio Ybáñez, para expresarle su más enérgica protesta ante los hechos ocurridos en la tarde del pasado viernes, 8 de julio, cuando una patrullera de la Royal Gibraltar Police (RGP) puso rumbo de colisión a una embarcación de la Guardia Civil que se encontraba navegando en dirección a las playas de La Línea. La patrullera de la RGP que navegaba a alta velocidad, se desvió sólo a escasos metros de la embarcación española provocando una gran ola que desestabilizó a la patrullera de la Guardia Civi

Los hechos tuvieron lugar a una distancia de una milla de la costa este del Peñón, a l altura de la Caleta (Catalan Bay). La actuación de la patrullera de la RGP tuvo lugar de manera inesperada sin que en ningún momento su tripulación efectuara comunicación alguna. Su irresponsable y temeraria maniobra –efectuada dos veces- produjo un riesgo notable, claro y repentino para la seguridad de ambas embarcaciones oficiales y de las dos tripulaciones.

El secretario de Estado de Asuntos Exteriores ha solicitado al embajador del Reino Unido que se tomen las medidas oportunas por parte de las autoridades británicas relevantes para que este tipo de comportamientos no se repitan y le ha entregado la correspondiente nota verbal de protesta.

El secretario de Estado también ha reiterado la posición de España respecto de los espacios cedidos y no cedidos a la Gran Bretaña por el Tratado de Utrecht que permanece inalterada desde dicho Tratado. El Reino de España no reconoce al Reinc Unido otros derechos y situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht de 1713, suscrito entre las Coronas de España y la Gran Bretaña, por lo que la soberanía de las aguas adyacentes al Peñón corresponde a España.

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160711_NOTA160.aspx

DOC 18

12/11/2016

Reunión Interministerial sobre Gibraltar

Bienvenido | Welcome | Bienvenue | Benvinguts | Ongi etorri | Benvidos

Inicio | Contacto | Sugerencias Web | Mapa del sitio | Suscripción Alertas | Buscar

Ministerio Política Exterior y Cooperación Servicios al Ciudadano Sala de Pren

Está usted en: INICIO > SALA DE PRENSA > NOTAS DE PRENSA

Actualidad

- España, elegida para el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas para 2017
- II Programa de Líderes Australianos
- Traspaso de carteras
- España y Países Bajos organizan un seminario sobre Mujer, Paz y Seguridad

NOTA DE PRENSA 161

Reunión Interministerial sobre Gibraltar

12/07/2016

Se ha celebrado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación una Reunió Interministerial para reflexionar sobre las consecuencias para la cuestión de Gibraltar del reciente referéndum británico relativo a la salida de la Unión Europea del Reino Unido.

La reunión ha sido presidida por el ministro José Manuel García-Margallo y ha contad con la activa participación de la Junta de Andalucía, la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y de todos los ministerios y otras instituciones del Estado má directamente relacionadas con esta cuestión.

Los representantes de todas las Administraciones que han participado en la reunión - estatal, autonómica y local- han coincidido en la necesidad de mantener un contacto fluido y una coordinación constante, con el fin de que todos los aspectos relacionados con el futuro de Gibraltar se vean contemplados en esta reflexión.

En el curso de esta sesión de trabajo se ha examinado el contexto creado por el resultado del referéndum y el escenario que se abre en los próximos meses de cara a planteamiento de la cuestión de Gibraltar como asunto que debe ser tratado bilateralmente por España y el Reino Unido.

También se ha explicado la solución que el Gobierno español propugna basado en el establecimiento de un régimen temporal de cosoberanía hispano-británico que permit la aplicación en Gibraltar del Derecho de la Unión Europea.

Los intercambios de opiniones han permitido destacar de manera muy especial la cuestión de los intereses de la población más directamente afectada, tanto en la zona del Campo de Gibraltar como en Gibraltar, a los que se deberá prestar atención prioritaria.

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160712_NOTA161.aspx

DOC 19

Noticias Relacionadas

> Alfonso Dastis inaugura en el Congreso una ponencia sobre las consecuencias del Brexit

> El ministro se reúne con el negociador jefe de la Comisión para el Brexit

Actualidad

> El secretario de Estado Ildefonso Castro inaugura la conferencia "África en la perspectiva del G20"

> Su Majestad el Rey pronuncia un discurso en el Consejo de Europa

NOTA DE PRENSA 169

España solicita explicaciones al Reino Unido sobre situación del submarino británico HMS Ambush

21/07/2016

Ante las informaciones relativas a la colisión que se produjo ayer entre el submarino nuclear HMS Ambush y otro buque, y la posterior llegada a Gibraltar del submarino, e Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación ha solicitado explicaciones urgente a la Embajada del Reino Unido en Madrid sobre el alcance de la avería sufrida y toda aquella información que sea relevante en relación con las circunstancias del suceso.

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160721_NOTA169.aspx

DOC 20

Madrid, 28 de septiembre de 2016

Querido Ministro:

Ante las futuras negociaciones sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, me permito enviarte un *aide-mémoire* sobre la cuestión de Gibraltar.

Este documento resume los aspectos históricos y jurídicos más destacados de la controversia entre España y el Reino Unido, así como los relativos a las negociaciones bilaterales habidas en el pasado, singularmente con motivo del ingreso de España en las entonces Comunidades Europeas.

España lleva años insistiendo en la necesidad de reanudar estas negociaciones, con el fin de alcanzar una solución mutuamente aceptable. Esta negociación resulta tanto más urgente en el contexto de la decisión británica de abandonar la Unión Europea.

Como se concluye en el *aide-mémoire*, para España es fundamental que esta cuestión quede excluida de las negociaciones para establecer un nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y el Reino Unido y en consecuencia deba resolverse mediante negociaciones bilaterales previas entre España y el Reino Unido. Te ruego que concedas a este planteamiento tu apoyo y comprensión.

Estoy convencido de que España y el Reino Unido seremos capaces de encontrar una fórmula aceptable para ambos y en interés de los habitantes de Gibraltar, de manera que éstos puedan seguir beneficiándose de las ventajas derivadas de la aplicación a Gibraltar de los Tratados de la Unión Europea. Con esto se evitará, además, que el contencioso entre Gran Bretaña y España afecte negativamente, como lo está haciendo ahora, a determinados aspectos como, por ejemplo, el bloqueo de normativa europea en el ámbito medioambiental, pesca o aviación civil.

En este sentido me he dirigido por carta al Secretario del Foreign and Commonwealth Office.

Quedo a tu disposición para facilitarte mayor información o detalle sobre esta cuestión o sobre cualquier otra que resulte de tu interés.

Un cordial saludo,

José Manuel García-Margallo y Marfil

DOC 20

18-09-16

GIBRALTAR

EXECUTIVE SUMMARY

The bilateral dispute between the United Kingdom and Spain over Gibraltar dates back to 1713. Gibraltar is nowadays a territory subject to decolonization, according to the United Nations. Bilateral talks between Spain and the UK to solve the dispute have failed. This bilateral disagreement is blocking many EU regulations. Brexit presents us with an opportunity to unblock both the bilateral dispute and the EU regulation deadlock. Spain is proposing a co-sovereignty formula that could be a win-win solution for all sides. Firstly, Gibraltar would stay within the EU. Secondly, the problem of blocking EU regulations would disappear. Finally, Gibraltarians would enjoy a beneficial personal status that could contemplate, for instance, dual nationality. A large degree of autonomy would be granted.

I. GEOGRAPHY

- Gibraltar is a small peninsula located in the narrow part of the Strait of Gibraltar. It is formed by a natural fortress- the Rock- with a surface area of 4.8 km2, linked to the rest of the Iberian Peninsula by an isthmus approximately 1.6 km long and a surface area of 1.7 km2.

II. HISTORICAL BACKGROUND OF THE DISPUTE

- The dispute over Gibraltar, the only existing colony in Europe, is a vestige of dynastic conflicts of the Ancien Régime. The fortified town was occupied on 1704, during the War of the Spanish Succession, by an Anglo-Dutch fleet. Gibraltar was ceded to Great Britan by the Spanish Crown under the Treaty of Utrecht of 13 July 1713.

- The British title to sovereignty derives exclusively from Article X of the Treaty of Utrecht, as follows:

  - Only the town and castle of Gibraltar were ceded, together with the port, fortifications, and forts thereunto belonging. (Spain did not yield the isthmus, the surrounding waters or the air space above)
  - The cession was effected without land communication with the rest of Spain
  - Spain has preference in recovering this territory in the event that the Crown of Great Britain should decide to grant, sell or by any means to alienate it.

- As far as the territorial waters and the air space are concerned, Spain does not recognise spaces other than those comprised under Article X of the Treaty of Utrecht (i.e. the waters inside the port) as belonging to the United Kingdom. Consequently, Spain made the appropriate declarations upon signing and ratifying the UN Convention of the Law of the Seas (1982).

- More than half the isthmus (1.06 km2) was illegally seized by the United Kingdom during the 19th Century where they raised a fence in 1909. An airport was built in the illegally-occupied isthmus in 1938. Spain understands that the occupation of the isthmus is unlawful and contrary to International Law.

III. GIBRALTAR AND THE UNITED NATIONS: GIBRALTAR IS A COLONY.

- In application of Chapter XI of the Charter of the United Nations (Declaration Regarding Non-Self-Governing Territories) in 1946 the United Kingdom registered Gibraltar on the list of Non-Self-Governing Territories. Since 1963, Gibraltar has been included on the list of territories subject to decolonization.

- Ever since, several Resolutions of the UN General Assembly have referred to the question of Gibraltar. Noteworthy among these is Resolution 2070 (XX), of 16 December 1965, which states that the question of Gibraltar must be resolved through bilateral negotiations between Spain and the United Kingdom.

- In a nutshell, the UN doctrine on the decolonization of Gibraltar is as follows:

- Gibraltar is a colony
- The Colony of Gibraltar destroys the national unity and territorial integrity of Spain, which is incompatible with Resolution 1514 (XV), Paragraph 6, on decolonisation in general. In the case of Gibraltar, the UN has not recognised the right to self-determination. The referendum held in Gibraltar in 1967 was deemed by the UNGA -Resolution 2353(XXII)- in contravention of its relevant Resolutions.
- The Gibraltar issue must be solved by bilateral negotiations between Spain and the United Kingdom
- The interests of the Colony's population must be borne in mind in the negotiations
- Only the UN may decide when the decolonisation process of Gibraltar has been concluded.

IV. BILATERAL NEGOTIATIONS BETWEEN SPAIN AND THE UK ARE BLOCKED

- The UN's calling to solve the dispute by bilateral negotiations gave way to the Declarations of Lisbon (1980) and Brussels (1984) between Spain and the United Kingdom.
- In the Declaration of Lisbon of 1980, both countries agreed to solve the problem of Gibraltar in a spirit of friendship and pursuant to the relevant UN resolutions.
- The Declaration of Lisbon was subsequently developed by the Declaration of Brussels in 1984, in which both countries set the foundations of a new negotiating process directed at solving all the differences concerning the Rock, including the issues of sovereignty (the Brussels Process was born in the framework of the imminent accession of Spain to the then European Communities).
- There were negotiations on co-sovereignty in 2001/2002, but unfortunately they were not successful.
- Since then, the United Kingdom has refused to continue participating in the aforementioned Brussels Process. The Spanish Government has repeatedly requested the United Kingdom to re-commence, as soon as possible, the bilateral negotiations on sovereignty interrupted for far too many years.
- In 2004, the Forum of Dialogue on Gibraltar was launched as an initiative aimed at favouring cooperation to the benefit of the citizens living in the area. The Forum was blocked due to Gibraltar's attempt to use the conversations on technical aspects and local cooperation to further its pretences on sovereignty.
- The UK agreed with Spain to start a new scheme of regional cooperation centred solely on matters directly affecting cooperation between inhabitants on either side of the fence, involving authorities from Gibraltar and local and Spanish entities. However, the UK has declined to put this mechanism into practice.

V. GIBRALTAR IN THE EU: A TERRITORIAL DISPUTE BLOCKING REGULATIONS

- By virtue of Article 355.3 TFEU, relating to the territorial scope of the Treaties of the EU, the provisions of the Treaties are applicable to Gibraltar; insofar as it is a European territory for whose external relations a Member State (i.e. the United Kingdom) is responsible.
- This application of the Treaties, however, is subject to a series of special characteristics defined in Article 28 of the 1972 Act of Accession of Denmark, the United Kingdom and Ireland which exempts Gibraltar from:

  -The Customs Union;
  -The Common Trade Policy;
  -The Common Agricultural Policy (CAP) and the Common Fisheries Policy;
  -The obligation to collect VAT.
  (Gibraltar is also not part of the Schengen Area)
- The European Court of Justice also considers Gibraltar a colony, as stated in the ruling on the case C-30/01, of September 23rd 2003. Paragraph 47 reads: "(…) the Treaty applies to Gibraltar as it is a Crown Colony for whose external relations the United Kingdom is responsible"
- The status of Gibraltar and the dispute over the sovereignty of the waters surrounding Gibraltar and over the Isthmus have a direct impact on some EU issues (Justice and Home Affairs, Environment, Aviation, etc). Spain does not recognise the occupation of the Isthmus, nor does it recognise the Fence as a border.

- Therefore, Spain systematically requests that the Treaties and EU regulations not be applied to the Isthmus, unless the United Kingdom and Spain agree upon a way of implementing them that safeguards their respective positions regarding this dispute over the sovereignty of the Isthmus.

VI. GIBRALTAR. A BILATERAL AFFAIR

- It is fundamental that the status of Gibraltar be excluded from the negotiations establishing a new framework of relations between the UK and the EU, and that it is subject to direct bilateral negotiations between the United Kingdom and Spain.

- Spain has a legitimate interest in Gibraltar's relations with the EU. This derives from the consideration by the United Nations of the existence of a colonial situation in Gibraltar (Resolution 2429 [XXIII]) which violates the territorial integrity of Spain (Resolution 1514 [XV]), a situation which should be put to an end through bilateral negotiations between the United Kingdom and Spain (Resolution 2070 [XX]).

- Negotiations on sovereignty, as pointed out by the United Nations, correspond exclusively to the Governments of Spain and of the United Kingdom. This does not prevent keeping in mind the interests of the population of Gibraltar and also those of the people of the so called "Campo de Gibraltar".

VII. GIBRALTAR AND BREXIT. THE SPANISH PROPOSAL OF CO-SOVEREIGNTY: A WIN-WIN SOLUTION

- By virtue of the abovementioned Article 355.3 TFEU, the withdrawal of the United Kingdom from the EU will automatically imply that the EU Treaties would no longer be applicable to Gibraltar. Gibraltar would cease to be a territory for whose external relations a Member State (the United Kingdom) is responsible.

- This might be avoided if some form of co-sovereignty between Spain and the UK could be agreed. The co-sovereignty negotiations between the UK and Spain would be a continuation of the Brussels Process, which began in 1984 and led to the co-sovereignty talks of 2002. These talks made great progress, but, unfortunately, at that time, they were not able to be concluded with a satisfactory agreement for the parties.

- It is worth recalling that the European Council held in Barcelona on 15 and 16 March 2002 expressly supported the co-sovereignty negotiations that were being held at the time between the United Kingdom and Spain. The European Parliament, in its resolution of 20 March 2002 on the outcome of the European Council in Barcelona, gave its explicit support to the negotiations.

- The Spanish proposal of co-sovereignty is a win-win solution for all sides:

    - It would put an end to the last colonial situation in Europe and a 300 year controversy between two countries that are close friends and allies. The agreement would be conducive to the maintenance of the prosperity and stability of Gibraltar and to further strengthening the development of the relations between the two countries on a new basis.

    - The EU Treaties would continue to apply to the territory of Gibraltar.

    - Gibraltarians would benefit from a personal status which would allow them to acquire Spanish nationality without having to give up their British one.

    - According to article 144 b) of the Spanish Constitution, Gibraltar could enjoy a high degree of autonomy, as large as the current one, except in foreign and defense affairs which would be the responsibilities of both the United Kingdom and Spain.

    - Spanish workers in Gibraltar as well as the neighboring area and its inhabitants would benefit from this co-sovereignty formula.

- It would keep the controversy between the United Kingdom and Spain from influencing negatively the negotiations establishing a new framework of relations between the UK and the EU. There are many areas (e.g. environmental, fishing and civil aviation issues) that are being blocked due to the controversy.

*****

(N. del Ed.) Anexo 8 de la Intervencion del Gobierno de Gibraltar ante la House of Lords, 13.12.2016, *Supplementary written evidence-Government of Gibraltar (GLT0001), Following evidence session Tuesday 13 December 2016, Additional Material in support of Answers to Questions posed by their Lordships*. Referencias en: Agencias EuropaPress y EFE 28.09.2016, y EL PAÍS, «Margallo pide el apoyo de la UE para excluir a Gibraltar de la negociación del Brexit», *El País,* de 29.09.2016 <http://politica.elpais.com/politica/2016/09/29/actualidad/1475132511_587788.html>.

DOC
21

MANCOMUNIDAD DE MUNICIPIOS DEL CAMPO DE GIBRALTAR
DOCUMENTO PARA SU DISCUSIÓN EN LA REUNIÓN INTERMINISTERIAL SOBRE GIBRALTAR
18 de octubre de 2016

EL CAMPO DE GIBRALTAR ANTE EL BREXIT: EFECTOS Y MEDIDAS

En el referéndum del Brexit, la población de Gibraltar votó mayoritariamente, en un 96%, por mantener al Reino Unido dentro de la Unión Europea (UE). Los gibraltareños votaron por primera vez en las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, formando parte de la región suroeste de Inglaterra. Participó el 58 % del electorado de Gibraltar, comparado con el 31 % de la región en su totalidad. Estos dos hechos demuestran claramente el interés de los ciudadanos de Gibraltar en mantenerse en la UE.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 21

“ El Campo de Gibraltar tiene una tasa de paro del 40% frente al 0,49% de Gibraltar”

Gibraltar tiene un estatus especial dentro de la Unión Europea. Según el tratado de adhesión del Reino Unido a la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1973, Gibraltar entraba en la CEE como un *«territorio europeo de cuyas relaciones exteriores el gobierno del Reino Unido es responsable»*. Gibraltar es el único territorio europeo que goza de este estatus en la Unión Europea. Esta situación se mantiene en la práctica en el Tratado de Lisboa (2007).

En base a lo negociado por el Reino Unido en su tratado de adhesión, existen disposiciones de la UE que no se extienden a Gibraltar, en concreto:

- Está fuera de la unión aduanera.
- Está excluido de la Política Agraria Común (PAC).
- Está excluido de la armonización del IVA.
- No destina ninguna parte de los ingresos de aduanas a la UE.

Gibraltar, al igual que el Reino Unido, no forma parte del espacio Schengen, por lo que los controles entre Gibraltar y España no han sido eliminados y cualquier persona que quiera entrar o salir en Gibraltar debe pasar los correspondientes controles fronterizos.

En relación al comercio de bienes, Gibraltar es considerada, de hecho, como país externo por la UE. El euro no es moneda de curso legal, pero se acepta informalmente en la mayoría de los comercios.

La Economía de Gibraltar es gestionada y controlada por el Gobierno de Gibraltar. Si bien es parte de la Unión Europea, el territorio británico de ultramar de Gibraltar tiene un ordenamiento jurídico y económico separado del Reino Unido y disfruta de un sistema de impuestos propio.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 21

Durante mucho tiempo, la principal fuente de ingresos de Gibraltar fue el Ministerio de Defensa del Reino Unido, que invertía grandes cantidades en infraestructura militar y en retribuciones para sus funcionarios. Sin embargo, la economía actual se basa principalmente en el Turismo, el flete de barcos, los servicios financieros y los servidores de Internet.

Gibraltar se ha convertido en un punto de destino del turismo de crucero, área que supone cada vez un porcentaje mayor de recursos. Dispone de una terminal de autobuses, principalmente con líneas cuyo origen está en España. El Aeropuerto de Gibraltar tiene servicios diarios de vuelos desde el Reino Unido y España. Se estima que más de 7 millones de turistas visitan Gibraltar cada año.

En relación con el tráfico portuario, el puerto de Gibraltar recibe más de 7.000 buques cada año. Existen un gran número de empresas especializadas en fletes marítimos, con una amplia gama de servicios de apoyo. Gibraltar es uno de los mayores puertos de aprovisionamiento de combustible en el mar Mediterráneo, con 4,3 millones de toneladas entregadas en 2007. El aprovisionamiento, se ha convertido en la principal actividad en el Puerto de Gibraltar.

Con su status de Territorio Especial dentro de la UE, Gibraltar es sede social de un gran número de empresas operativas en otros lugares de la Unión, con objeto de captar los beneficios financieros derivados de esta situación especial.

Las instituciones financieras que operan en Gibraltar están reguladas por la Comisión de Servicios Financieros de Gibraltar.

Gibraltar se ha convertido en un centro de empresas de juegos de Internet. Actualmente hay quince operadores funcionando en el Peñón, algunos de los cuales se encuentran entre los más importantes a escala mundial.

Esta situación y este contexto tiene como resultado que una población de unos **29.000 habitantes**, genera un **PIB** de unos **1800 millones de euros**, tiene una **renta per cápita** de unos **61.000 €**, y una tasa de paro prácticamente inexistente.

Por contraposición, con **265.000 habitantes**, y con un status plenamente integrado y regulado en la UE, la Comarca del Campo de Gibraltar, constituida por sus 7 municipios, tiene un **PIB** estimado de unos **4.300 millones de euros**, un r**enta per cápita** de unos **16.000€**, y una tasa de paro de casi el 40 por ciento, superior en prácticamente 10 puntos a la de Andalucía, y en 20 puntos a la de España.

La situación a ambos lados de la frontera es por tanto diametralmente opuesta. El resultado del Referéndum Británico sobre su pertenencia a la UE modificará previsiblemente el status del que disfruta actualmente Gibraltar, pero ¿como afecta esta situación a la Comarca del Campo de Gibraltar?

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 21

Efectos del Brexit en el Campo de Gibraltar.

Tomando como referencia el Informe encargado por la Cámara de Comercio de Gibraltar, *"El impacto económico de la economía de Gibraltar en la del Campo de Gibraltar, actualización 2015 (John Fletcher, Yeganeh Morakabati y Ken Male)"*, Gibraltar aportó en 2013 al PIB de la Comarca 846,56 millones de libras, lo que al cambio promedio supuso 994,37 millones de euros. Según los datos recogidos en el Informe esto supone cerca del 25% del PIB de la Comarca.

Parece evidente por tanto que, al margen de otras consideraciones, Gibraltar opera, en estos términos, como el principal agente económico de la Comarca.

Para profundizar en esta idea desglosemos los datos más relevantes del *"Informe Fletcher":*

- En 2013, los españoles que visitan Gibraltar gastaron 188,34 millones de euros.
- Las empresas de Gibraltar en 2013 importaron 447,52 millones de euros en bienes y servicios desde España.
- En 2013 había en Gibraltar unos 9500 trabajadores que cruzaban diariamente la frontera residentes en España, los cuales obtuvieron en salarios 243,44 millones de euros.
- Gibraltar supuso en 2013 un 11% de los empleos fijos de la Comarca, y un 24% del total de empleos si incluimos a Gibraltar junto a los 7 municipios que la conforman.
- Los residentes de Gibraltar gastaron en bienes y servicios en el Campo de Gibraltar 54,76 millones de euros en 2013 y 30,70 millones de euros en el resto de España.
- Los gibraltareños con segunda residencia en España consumieron bienes y servicios por valor de 46,98 millones de euros, y 26,35 millones de euros en el resto de España.

El Brexit va a suponer previsiblemente un cambio en el status descrito anteriormente para Gibraltar, pero lo preocupante para el Campo de Gibraltar es que este cambio de status suponga un impacto negativo directo e inmediato sobre su economía y por ende, sobre sus ciudadanos.

De hecho, los efectos sobre la economía campogibraltareña se están produciendo ya. Desde el 23 de junio, fecha de referéndum, hasta el pasado 10 de octubre, la libra ha caído más de un 15% respecto al euro. Empleando los datos del "Informe Fletcher", esto ha podido suponer una pérdida cercana a los 11 millones de euros en salarios para los trabajadores residentes en España, un 15% de pérdida de poder adquisitivo para cada uno de ellos, como consecuencia de la devaluación de la libra en relación con el euro.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 21

Medidas ante los efectos del Brexit en el Campo de Gibraltar.

El Campo de Gibraltar necesita por tanto medidas que estimulen su economía y que la hagan menos dependiente de Gibraltar. Y dichas medidas no han de ser producto de la improvisación ni del oportunismo, ni deben ser medidas coyunturales que no supongan una verdadera generación de valor y riqueza en la zona.

Existen propuestas e inversiones ya recogidas en distintos documentos, producto de reflexiones, planes y estudios efectuados por administraciones, organismos y consejos. Estas son las que, desde la Mancomunidad, se consideran más relevantes para dinamizar la economía campogibraltareña.

Medidas de carácter legal.

- Régimen especial de incentivos fiscales para las empresas con sede en la Comarca: se trata de establecer una política de incentivos fiscales a largo plazo para atraer a empresas de sectores estratégicos para la zona: logístico, industrial, turístico y medioambiental…

- Régimen de incentivos para los funcionarios de la Administración General del Estado: es necesario evitar la continua pérdida de personal en concursos de traslados motivados por la lejanía y singulares dificultades en determinadas áreas que no son compensadas con ningún tipo de plus, especialmente en lo relativo a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, a la Administración de Justicia, así como a las de Sanidad y Educación pertenecientes a la Junta de Andalucía.

- Analizar la posibilidad de establecer un régimen fiscal especial para la comarca de forma similar, con las adaptaciones necesarias en base a las caracteresticas y especificidades de la zona, al que existe en la ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Medidas en relación con el empleo.

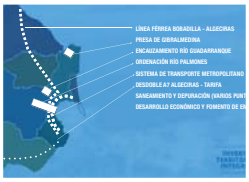
- Con carácter inmediato es necesario establecer un plan de empleo que minore el alto índice de desempleo en la Comarca como tránsito hacia las medidas estructurales que deben ir destinadas a paliar la situación. La comarca cerró el mes de agosto con cerca de 32.000 parados. De los 32.000 parados, el 52% son mujeres mayores de 25 años, parece especialmente necesario centrar los esfuerzos en este colectivo.

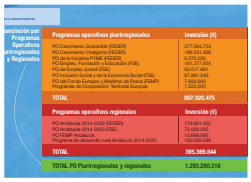
- Programas de formación: el sector servicios es, con mucha diferencia, el que cuenta con un mayor número de desempleados en la comarca. El 62% de los parados pertenecen a dicho sector, lo que pone en evidencia que hay una saturación de demanda en el mismo. Es necesario por tanto establecer programas de formación, consensuados con el tejido empresarial, que permitan enlazar oferta y demanda para absorber parte de los parados adscritos a este sector.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 21

“ Una solución estructural al problema de la economía de la comarca supone apostar por el desarrollo de infraestructuras que la hagan competitiva”





Programas operativos pluriregionales	Inversión (€)
PO Crecimiento Sostenible (FEDER)	377.084.733
PO Crecimiento Inteligente (FEDER)	186.231.266
PO de la Iniciativa PYME (FEDER)	9.375.000
PO Empleo Juvenil (FSE)	46.875.000
PO de Empleo Juvenil (FSE)	60.017.981
PO Inclusión Social y de la Economía Social (FSE)	67.981.249
PO del Fondo Europeo y Marítimo de Pesca (FEMP)	7.600.000
Programas de Cooperación Territorial Europea	7.500.000
TOTAL	899.505.475
Programas operativos regionales	**Inversión (€)**
PO Andalucía 2014-2020 (FEDER)	175.691.000
PO Andalucía 2014-2020 (FSE)	72.000.000
PO FEMP Andalucía	12.699.065
Programa de Desarrollo Rural Andalucía 2014-2020	35.000.000
TOTAL	295.389.844
TOTAL PO Pluriregionales y regionales	1.201.290.318

Inversión.

Dar una solución estructural al problema de la economía de la comarca supone apostar por el desarrollo de infraestructuras que la hagan competitiva. Existen siete proyectos clave claramente identificados, que emanan de distintos documentos normativos de planificación (Plan de Ordenación Territorial de Andalucía, Plan Hidrológico Nacional, Plan Hidrológico de Andalucía, etc), que se consideran básicos para alcanzar este objetivo.

La Inversión Territorial Integrada (ITI) para la provincia de Cádiz prevista en el nuevo programa de fondos europeos presenta una oportunidad única para hacer frente a dicha inversión. Existe además consenso en el Consejo Económico y Social del Campo de Gibraltar sobre la necesidad desarrollar dichos proyectos. Los proyectos van destinados a la mejora de la movilidad y del sector logístico, a la mejora del medio ambiente urbano y a la potenciación del sector agrario y turístico. En concreto son los siguientes:

- Sistema de Transporte Metropolitano: la conurbación de los cuatro municipios que circundan la Bahía de Algeciras (Algeciras, Los Barrios, San Roque y La Línea) opera formalmente como un área metropolitana. Uno de sus principales problemas es la movilidad en el área. La A-7, a su paso por estos municipios soporta la mayor intensidad de tráfico de la provincia.

Al amparo de lo previsto en el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía se considera que la construcción de un metro ligero que conectase y cohesionase el área y, que llegado el caso, pudiera penetrar y conectar Gibraltar, como el quinto núcleo que conforma este área metropolitana, descongestionando el paso fronterizo, sería sin duda uno de los mayores elementos de transformación para la comarca.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

- Desdoblamiento de la N-340 Algeciras-Tarifa: el enorme potencial turístico del municipio de Tarifa, que ha sabido incluso crear una marca propia reconocida, se encuentra actualmente muy limitado por el aislamiento por carretera que no absorbe la demanda estacional. Mejorar la capacidad de esta vía es condición necesaria para hacer que la oferta turística de este municipio potencie la del propio Campo de Gibraltar y permita el óptimo aprovechamiento de los recursos, beneficiándose Tarifa de la infraestructura de hospedaje y servicios del arco de la Bahía, y este último de la capacidad de atracción turística del municipio.

- Modernización de la línea férrea Algeciras - Bobadilla: el Puerto Bahía de Algeciras, primer puerto del país, tiene limitado su desarrollo como consecuencia de la escasa capacidad de la línea férrea Algeciras - Bobadilla. Esta es quizás la infraestructura más demandada y durante más tiempo por los agentes económicos y sociales de la comarca. La necesidad de modernizar esta línea es clave para desarrollar todo el potencial de la industria logística y portuaria en la comarca.

- Finalización del sistema de depuración integral para la Bahía: la población del Campo de Gibraltar no cuenta con un sistema de depuración integral eficiente. En particular los núcleos que se ubican en el centro del arco de la Bahía, San Roque y Los Barrios, tienen sus instalaciones de depuración obsoletas y saturadas, y los municipios que se sitúan en ambos extremos, Algeciras y La Línea, tienen serios problemas en sus redes de saneamiento debido al rápido desarrollo que se produjo durante la implantación de los Planes Nacionales de Desarrollo de finales de los 60 y principios de los 70. La depuración de los vertidos urbanos a la Bahía de Algeciras es una cuestión capital para preservar el medio ambiente en una zona donde la actividad industrial ya obliga a gestionar un delicado equilibrio con este.

- Parque fluvial del Río Palmones: Uno de los mayores problemas del área metropolitana de la Bahía es la calidad de su medio ambiente urbano. El parque fluvial del río Palmones cumple dos cometidos fundamentales: Conectar los núcleos urbanos de Algeciras y Los Barrios de una forma ordenada, y establecer un pulmón verde, preservando un espacio ambiental de gran calidad, en el centro de la conurbación del área metropolitana.

- Encauzamiento y ordenación del Río Guadarranque: con unos objetivos similares a la actuación sobre el río Palmones, este proyecto tiene además un plus de necesidad, la de proteger frente a inundaciones a los núcleos de la Estación de San Roque y Taraguilla, así como a la importante zona logística situada aguas arriba de estos núcleos.

- Presa de Gibralmedina: el valle del río Guadiaro tiene unas 4.000 has agrícolas que carecen de regulación. Esta situación, al margen de producir una significativa presión medio ambiental sobre el propio río, impide que los cultivos sean rentables. La construcción de la presa de Gibralmedina, de escasa afección ambiental, y de su red de riego, junto con la climatología de la zona, permitirá un cambio hacia cultivos más rentables, con la consiguiente generación de empleo y riqueza para la zona. Esta actuación genera por si misma un enorme impacto socioeconómico. y un incremento de la diversificación económica del territorio.

DOC 21

Medidas complementarias.

- Desarrollo de espacios naturales: el Campo de Gibraltar cuenta con dos parques naturales con un potencial por desarrollar. La alternativa que estos espacios ofrecen al turismo tradicional, la riqueza medioambiental que aportan al entorno y su potencial como generador de empleo alternativo, en sectores como el alimentario con la recolección y envasado de setas, en el de la transformación del corcho o el ya mencionado del turismo natural, hacen que la apuesta por su desarrollo sea estratégica. Sin embargo existen problemas como la perdida de masa forestal como consecuencia de la "seca del alcornocal" que es urgente atajar con proyectos de investigación y de inversión para recuperar la masa forestal perdida durante estos años.

- Proyectos de interés general: existen diversos proyectos declarados de interés general, y otros que aunque no lo son estrictamente desde la óptica administrativa, lo son de facto, que son necesarios para el desarrollo de la comarca. Como ejemplo del primero puede citarse el paseo marítimo de Torreguadiaro, como ejemplo del segundo el de la subestación del Cañuelo y su conexión con la de Pinar del Rey. Es inconcebible que una de las zonas con más capacidad de generación eléctrica de Andalucía, tenga enormes problemas para atender su demanda como consecuencia de la insuficiencia de su infraestructura de distribución.

- Apoyo a los municipios: los Ayuntamientos de la comarca son, en la mayoría de los casos, reflejo de los problemas económicos con los que cuenta la sociedad campogibraltareña. La viabilidad de alguno de ellos pasa por flexibilizar los planes de saneamiento a los que están sujetos actualmente. El caso de La Línea de la Concepción es especialmente grave, pudiendo plantearse en este caso concreto la reedición de la Carta Económica Especial con la que contó hace algunos años.

- Inicativas de carácter estratégico: el desarrollo de un campus universitario en la Bahía se ha planteado en el pasado, actualmente existen una variedad de titulaciones que se imparten por la Universidad de Cádiz en la comarca. Si finalmente el acuerdo que se alcanza en relación con Gibraltar lo permitiera, desarrollar ese campus con un enfoque internacional y bilingüe podría ser una oportunidad para la Comarca.

8

DOC 21

El impacto definitivo del Brexit sobre la economía campogibraltareña dependerá definitivamente de los acuerdos que alcancen España y Reino Unido tras la salida de este último de la UE, pero lo que parece del todo ilógico es que, **conociendo el enorme impacto que Gibraltar tiene en la comarca, no se adopten medidas para atenuarlas**, independientemente de cual sea la futura relación de Gibraltar con España. No puede, ni debe mantenerse bajo ningún prisma una diferencia de riqueza tan abismal a ambos lados de la frontera. Para ello el Campo de Gibraltar necesita estímulos y medidas a corto y medio plazo que fortalezcan su economía, y que disminuyan su dependencia de Gibraltar.

Algeciras, 18 de octubre de 2016

9

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Serie D Núm. 38 25 de octubre de 2016 Pág. 67

La gestión del Fondo para la Internacionalización de la Empresa corresponde al Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Comercio. Siendo el Instituto de Crédito Oficial (ICO), quien ejerce la labor de agente financiero único.

En el FIEM existen tres modalidades de financiación, se puede financiar hasta el 100 % del importe de un proyecto y se pueden beneficiar desde los Estados, Administraciones Públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, instituciones públicas extranjeras, así como empresas, agrupaciones, consorcios de empresas públicas y privadas extranjeras, tanto de países desarrollados como de países en vías de desarrollo, hasta organismos internacionales, siempre que la contribución correspondiente tenga un claro interés comercial para la internacionalización de la economía española.

El acuerdo de la Cumbre de Cambio Climático de París, celebrado en 2015, en paralelo a otros acuerdos internacionales, reconoce la necesidad urgente de que las Partes que son países desarrollados aumenten la prestación de un apoyo previsible a las Partes que son países en desarrollo en forma de financiación, tecnología y fomento de la capacidad, para permitirles reforzar su acción en el periodo anterior a 2020.

Por otra parte, la Secretaría de Estado de Comercio se encarga de la selección de los proyectos a financiar por el FIEM, de la elaboración de los perfiles y estudios de viabilidad que sean precisos para el análisis de dichos proyectos, la valoración de las propuestas de financiación, y la supervisión de la ejecución y evaluación de los citados proyectos.

En definitiva, el FIEM es un mecanismo de Internacionalización que dispone de cierta flexibilidad y que puede incluir entre sus objetivos los relacionados con financiación internacional en la lucha contra el cambio climático.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Popular presenta la siguiente

Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados considera necesario seguir destinando parte de los recursos del Fondo para la Internacionalización de la Empresa hacia proyectos vinculados a la lucha contra el cambio climático, asegurando así que se generan los máximos efectos positivos en los países de destino y en el arrastre de las actividades económicas en nuestro país.»

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 2016.—**Rafael Antonio Hernando Fraile,** Portavoz del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha acordado admitir a trámite, conforme al artículo 194 del Reglamento, las siguientes Proposiciones no de Ley y considerando que solicitan el debate de las iniciativas en Comisión, disponer su conocimiento por las Comisiones que se indican, entendiendo que en el caso de su eventual aprobación, estarían dirigidas al Gobierno que se constituya, dando traslado al Gobierno y publicar en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

En ejecución de dicho acuerdo se ordena su publicación de conformidad con el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de octubre de 2016.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

Comisión de Asuntos Exteriores

161/000634

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista me dirijo a esa Mesa para, al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente Proposición no de Ley sobre Gibraltar, para su debate en la Comisión de Asuntos Exteriores y Cooperación.

cve: BOCG-12-D-38-C1

DOC 22

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 38 25 de octubre de 2016 Pág. 68

Exposición de motivos

Las recientes intervenciones del Sr. Margallo, ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en funciones, del gobierno de España ha puesto de manifiesto, una vez más, la falta de una estrategia de Estado sobre Gibraltar por parte de España.

En democracia, una clara estrategia de Estado pasa por asumir los cauces democráticos establecidos y contar con el mayor apoyo posible de las diferentes fuerzas políticas. Sin embargo, y pese encontrarse el Gobierno —y el Ministro— en funciones, se ha llegado a depositar nada menos que en las Naciones Unidas (ONU) una propuesta que cambia la posición tradicional española sobre la soberanía sobre Gibraltar, sin siquiera haberlo planteado en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso. Es un acto unilateral muy grave en un asunto de Estado de un Gobierno en funciones que, al que difícilmente pueden considerarse vinculados el resto de los grupos políticos de la Cámara.

El Gobierno del Partido Popular ha propiciado durante sus años de gobierno la ruptura del marco del relaciones establecidas por el Foro de Diálogo sobre Gibraltar, de 16 de diciembre de 2004, y los Acuerdos de Córdoba, de 18 de septiembre de 2006, que, manteniendo las posiciones tradicionales de ambos Estados en las cuestiones de soberanía, buscaban beneficios directos sobre las poblaciones a ambos lados de la Verja.

La constitución del Foro de Diálogo, el 16 de diciembre de 2004, fue un acontecimiento de primer orden y una novedad en las relaciones entre España y Gibraltar que desbloqueaba la situación post-referéndum creada a raíz de la propuesta británica de compartir con España la soberanía sobre el Peñón, en 2002, y que hizo posible, por primera vez en la historia del contencioso, que la colaboración entre las partes pudiese tener efectos beneficiosos directos sobre los ciudadanos de ambos lados de la verja. Gibraltareños y campogibraltareños valoraron muy positivamente los cambios experimentados tras la implementación de lo acordado. Pero no solo entre la población, sino también entre los distintos actores implicados.

La fórmula del Foro basada en crear un ámbito para el diálogo añadía entonces, por primera vez, un elemento de vital importancia: el Gobierno gibraltareño, a través de su participación directa en el proceso de diálogo, estaba reconociendo la reclamación histórica de España, algo que se había negado a hacer hasta entonces.

En este contexto es importante resaltar que el propio Gobierno de Gibraltar entendió y aceptó que las referencias a la cuestión de la soberanía debían ser bilaterales entre el Reino Unido y España, lo cual ponía de manifestó, en aquel entonces, la aceptación de los términos establecidos en el Proceso de Bruselas, de 1984.

La conquista de la confianza fue el principal resultado de aquel proceso que apostó por cuidar las formas y por alzar la cooperación por encima de las legítimas aspiraciones de soberanía. Desde el punto de vista gibraltareño, la creación del Foro de Diálogo sobre Gibraltar supuso el reconocimiento de la realidad de Gibraltar. Los gibraltareños consideraban el Foro un buen acuerdo por el cual ambos Estados aceptaban que el camino de la confianza y la normalización mutua mediante la cooperación local podría ser prometedor a largo plazo para las comunidades a ambos lados de la verja.

Los dos Estados expresaron claramente que el Foro de Dialogo y los Acuerdos de Córdoba no alteraban en absoluto sus posicionamientos en materia de soberanía que estaban expuestos meridianamente claros en la Declaración de Córdoba. Ambas partes emitieron un comunicado conjunto de prensa, con fecha 10 de noviembre de 2006, en el que volvían a insistir en que «ningún participante ha logrado avanzar su posición en materia de soberanía, y ningún participante ha hecho concesión alguna en materia de soberanía». Además, deseaban aclarar que «el Foro de Diálogo sobre Gibraltar y las Declaraciones de Córdoba no tienen implicación alguna en relación con la posición de cualquiera de los participantes sobre la cuestión de la validez del Tratado de Utrecht».

A pesar de las bondades de este marco de negociación que insistimos no alteraba las posiciones mantenidas históricamente por ambos Estados en relación a la soberanía, el Partido Popular en el Gobierno de España, desde diciembre de 2011, se dedicó a suspender los acuerdos a los que se había llegado hasta la parálisis total de los acuerdos y a la ruptura unilateral del marco de negociación y de la estrategia de Estado sobre la cuestión.

La llegada a exteriores del Sr. Margallo dinamitó los acuerdos y rompió uno a uno los compromisos establecidos, puso todas las dificultades para facilitar la fluidez en el paso de personas, vehículos y mercancías tal y como se había acordado (permitiendo colas de hasta seis horas en el paso fronterizo) y

cve: BOCG-12-D-38-C1

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 38 25 de octubre de 2016 Pág. 69

cerró la sede del Instituto Cervantes de Gibraltar, que pasaba por ser la única institución pública española en Gibraltar y ofrecía un intenso programa de cursos y actividades culturales.

En resumen, el ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación, en funciones, está realizando propuestas de carácter internacional de profundo calado, que sin duda alguna pueden condicionar y la orientación de la política del próximo Gobierno, sin que las mismas pasen por sede parlamentaria previamente. Los grupos parlamentarios y el Congreso de los Diputados están siendo claramente orillados en las propuestas que se están realizando en Naciones Unidas sobre el asunto de Gibraltar. Es intolerable que el Congreso de los Diputados conozca las líneas de acción del Gobierno sobre esta cuestión por los medios de comunicación. Sin que la supuesta ventana de oportunidad que, según el Ministro, conlleva la salida del Reino Unido de la Unión Europea pueda servir de justificación a esta actitud.

El Grupo Parlamentario Socialista tiene un compromiso electoral claro explicitado en el programa electoral del PSOE: «Reclamar la soberanía de Gibraltar», así como «favorecer los cauces y los foros acordados para resolver problemas de convivencia. En ese objetivo, proponer mantener en el peñón el Instituto Cervantes».

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Socialista presenta para su debate y aprobación la siguiente

Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Establecer un marco institucional consensuado para lograr una estrategia de Estado sobre Gibraltar, sin llevar a cabo acciones, de manera unilateral, que puedan condicionar en un futuro la posición negociadora de España.
2. Utilizar el marco del Congreso de los Diputados como lugar necesario para establecer un consenso básico sobre cuál es la posición de España respecto a Gibraltar, manteniendo y reforzando el consenso parlamentario sobre las iniciativas que se tomen al respecto.
3. Establecer un plan de acción que desactive el actual bloqueo institucional y de relaciones entre Reino Unido y España sobre la cuestión de Gibraltar.
4. Que, sin perjuicio de la firmeza en la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar, las acciones y actitudes del Gobierno velen siempre por los intereses y el bienestar de los miles de ciudadanos y ciudadanas españoles que trabajan en Gibraltar o cuyos negocios y trabajos depende de la relación de con dicho territorio.
5. Reforzar los foros de diálogo y cooperación existentes entre las distintas instituciones con competencias en la zona (Junta de Andalucía, Diputación Provincial de Cádiz, ayuntamientos del Campo de Gibraltar) y las asociaciones y agentes sociales de las zonas afectadas.
6. Mantener e impulsar un diálogo fluido con las autoridades gibraltareñas destinado al establecimiento de mecanismo de diálogo y cooperación transfronteriza con Gibraltar y sus autoridades en beneficio de las localidades del Campo de Gibraltar».

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de octubre de 2016.—**José Ignacio Sánchez Amor y Salvador Antonio de la Encina Ortega,** Diputados.—**Miguel Ángel Heredia Díaz,** Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

161/000652

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia.

(161) Proposición no de Ley en Comisión.

Autor: Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana.

Proposición no de Ley sobre la necesidad de evaluar la participación española en la guerra, ocupación y reconstrucción de Irak.

cve: BOCG-12-D-38-C1

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 51 16 de noviembre de 2016 Pág. 28

161/000586

La Comisión de Asuntos Exteriores, en su sesión del día 2 de noviembre de 2016, adoptó el acuerdo de desestimar la Proposición no de Ley sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG-CETA), presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea y publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 38, de 25 de octubre de 2016.

A dicha Proposición no de Ley se formuló una enmienda, cuyo texto se inserta a continuación.

Lo que se publica de conformidad con el artículo 97 del Reglamento del Congreso.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de noviembre de 2016.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

A la Mesa de la Comisión de Asuntos Exteriores

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, a instancia del Diputado Joan Tardà i Coma, al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta las siguientes enmiendas a la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea sobre el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG-CETA).

Enmienda

De adición.

Se añade un nuevo punto con el siguiente redactado:

«X. Realizar un referéndum previo a cualquier intento de refrendar el Acuerdo Económico y Comercial Global (AECG-CETA).»

Palacio del Congreso de los Diputados, 2 de noviembre de 2016.—**Joan Tardà i Coma,** Portavoz del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana.

161/000634

La Comisión de Asuntos Exteriores, en su sesión del día 2 de noviembre de 2016, ha acordado aprobar con modificaciones la Proposición no de Ley sobre Gibraltar, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 38, de 25 de octubre de 2016, en los siguientes términos:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Establecer un marco institucional consensuado para lograr una estrategia de Estado sobre Gibraltar, sin llevar a cabo acciones, de manera unilateral, que puedan condicionar en un futuro la posición negociadora de España.
2. Utilizar el marco del Congreso de los Diputados como lugar necesario para establecer un consenso básico sobre cuál es la posición de España respecto a Gibraltar, manteniendo y reforzando el consenso parlamentario sobre las iniciativas que se tomen al respecto.
3. Establecer las coordenadas de un plan de acción que impulse una solución entre el Reino Unido y España sobre la cuestión de Gibraltar.
4. Que, sin perjuicio de la firmeza en la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar, las acciones y actitudes del Gobierno velen siempre por los intereses y el bienestar de los miles de ciudadanos y ciudadanas españoles que trabajan en Gibraltar o cuyos negocios y trabajos dependen de la relación con dicho territorio.

cve: BOCG-12-D-51

DOC 23

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Serie D Núm. 51 16 de noviembre de 2016 Pág. 29

5. Reforzar los foros de diálogo y cooperación existentes entre las distintas instituciones con competencias en la zona (Junta de Andalucía, Diputación Provincial de Cádiz, ayuntamientos del Campo de Gibraltar, mancomunidad de municipios del Campo de Gibraltar) y las asociaciones y agentes sociales de las zonas afectadas.

6. Mantener e impulsar un diálogo fluido destinado al establecimiento de mecanismos de diálogo y cooperación entre las autoridades locales españolas y las autoridades gibraltareñas, en cuestiones de ámbito local que vayan en beneficio de las poblaciones del Campo de Gibraltar.»

A dicha Proposición no de Ley se formularon dos enmiendas, cuyos textos, asimismo, se insertan.

Se ordena su publicación de conformidad con lo previsto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de noviembre de 2016.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

A la Mesa de la Comisión de Asuntos Exteriores

El Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana, a instancia del Diputado Joan Tardà i Coma, al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes del Reglamento del Congreso de los Diputados, presenta las siguientes enmiendas a la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista sobre Gibraltar.

Enmienda

De modificación.

Se modifica el punto 3, que queda con el siguiente redactado:

«3. Establecer un plan de acción que desactive el actual bloqueo institucional y de relaciones entre el Gobierno de Gibraltar, el Reino Unido, el Reino de España sobre la cuestión de Gibraltar.»

Enmienda

De modificación.

Se modifica el punto 4, que queda con el siguiente redactado:

«4. Que, sin perjuicio de la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar respetando su derecho a la autodeterminación, las acciones y actitudes del Gobierno velen siempre por los intereses y el bienestar de los miles de ciudadanos y ciudadanas españoles que trabajan en Gibraltar o cuyos negocios y trabajos dependen de la relación con dicho territorio.»

Palacio del Congreso de los Diputados, 2 de noviembre de 2016.—**Joan Tardà i Coma,** Portavoz del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana.

161/000652

La Comisión de Asuntos Exteriores, en su sesión del día 2 de noviembre de 2016, adoptó el acuerdo de desestimar la Proposición no de Ley sobre la necesidad de evaluar la participación española en la guerra, ocupación y reconstrucción de Irak, presentada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 38, de 25 de octubre de 2016.

A dicha Proposición no de Ley se formularon dos enmiendas, cuyos textos se insertan a continuación.

Lo que se publica de conformidad con el artículo 97 del Reglamento del Congreso.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de noviembre de 2016.—P.D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, **Carlos Gutiérrez Vicén.**

cve: BOCG-12-D-51

DOC 24

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL
19 ENE. 2017 12:28:12
Entrada 15441

RESPUESTA DEL GOBIERNO

(184) PREGUNTA ESCRITA CONGRESO

184/4127 **21/11/2016** **8782**

AUTOR/A: MAURA BARANDIARÁN, Fernando (GCS)

RESPUESTA:

En relación con la información interesada conviene tener presente la posición de España respecto de los espacios cedidos y no cedidos a la Gran Bretaña por el Tratado de Utrecht, permanece inalterada desde dicho Tratado. España no reconoce al Reino Unido otros derechos y situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht de 1713, suscrito entre las Coronas de España y la Gran Bretaña por lo que se ha trasladado al Reino Unido nuestra firme protesta por la actuación de las patrulleras británicas en aguas que no le pertenecen.

España no va a hacer dejación alguna de su soberanía y los buques españoles, por tanto, seguirán haciendo uso con arreglo al Derecho del Mar de las aguas en torno a Gibraltar. En el caso que nos ocupa, el "Angeles Alvariño" contó con el respaldo de las embarcaciones del Servicio Marítimo de la Guardia Civil con base en Algeciras y se estimó también adecuada la presencia en la zona de la patrullera de altura "Cazadora" de la Armada española. Del mismo modo, control de Tráfico y Salvamento Marítimo de Tarifa y Algeciras y los prácticos del puerto de ésta estuvieron en contacto con la tripulación del "Ángeles Alvariño".

Ahora bien, cabe recordar que el Gobierno español y el británico habían acordado establecer un mecanismo de consultas de cooperación regional en aras al bienestar social y desarrollo económico de la zona, que contempla la participación, además de España y del Reino Unido, de las autoridades locales gibraltareñas y también de las autoridades locales regionales españolas competentes. España ha reiterado a las autoridades británicas su petición a llevarlo a la práctica en una primera reunión pero hasta la fecha aquéllas no han dado respuesta a esta solicitud.

Asimismo en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada en la zona y de la cooperación aduanera se ha reiterado al Reino Unido nuestra disponibilidad para mejorar los mecanismos de colaboración al respecto, lo que podría incluir acordar prácticas para prevenir incidentes semejantes.

En virtud del artículo 355.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE, la retirada del Reino Unido de la UE implicará automáticamente que los Tratados de la UE dejarán de ser de aplicación a Gibraltar y que por tanto Gibraltar dejaría de ser un territorio de cuyas relaciones exteriores fuera responsable un Estado Miembro (el Reino Unido). Ante esta situación, y teniendo en cuenta los intereses de los trabajadores españoles que se desplazan a diario a trabajar a Gibraltar y el desarrollo socioeconómico del Campo de Gibraltar, España ha invitado al Reino Unido a retomar las

DOC 24

negociaciones sobre la soberanía de Gibraltar y ha presentado una oferta de cosoberanía que sería beneficiosa para todas las partes, basada en los siguientes puntos:

1.-Un estatuto personal para los habitantes del Peñón que les permita conservar la nacionalidad británica, abriendo la posibilidad de acceder a la nacionalidad española sin tener que renunciar a aquélla.

2.-El mantenimiento de las instituciones de autogobierno de Gibraltar en el marco de un amplio régimen de autonomía el cual tendría encaje en nuestro sistema constitucional.

3.-El mantenimiento de un régimen fiscal particular en Gibraltar, siempre y cuando sea compatible con el ordenamiento comunitario.

4.-El desmantelamiento de la Verja que separa Gibraltar del resto de la península ibérica, que en el año 1909 levantó el Reino Unido.

España y el Reino Unido ostentarían conjuntamente las competencias en materia de defensa, relaciones exteriores, control de las fronteras exteriores, inmigración y asilo.

Esta propuesta persigue un doble objetivo:

- De un lado, la recuperación de la soberanía territorial, aunque sea de manera transitoriamente compartida, en relación con un territorio que nos fue amputado hace más de 300 años.

- De otro, pretende el progreso socio-económico de toda la comarca del Campo de Gibraltar y la protección de los derechos de nuestros trabajadores, aprovechando el polo de desarrollo económico que supone Gibraltar. Así pues, esta propuesta de cosoberanía entraña una serie de ventajas socio-económicas para toda la región del Campo de Gibraltar y sus habitantes, así como para Gibraltar y los suyos que, desde cualquier perspectiva, son muy superiores a cualquier otra alternativa existente y que podrían sintetizarse en tres grandes apartados:

1. Mejor integración de la economía de Gibraltar en la del Campo: El mantenimiento del derecho de la UE en Gibraltar y el desmantelamiento de la verja tendría una muy positiva repercusión socio-económica en el Campo.

2. Mejora de la vida diaria de los campogibraltareños y de los gibraltareños: La cosoberanía supondría la eliminación de todas las barreras que separan actualmente Gibraltar del territorio Español a resultas de la adhesión de Gibraltar al territorio Schengen y a la Unión Aduanera. La adhesión al espacio Schengen eliminaría la Verja y los controles policiales y aduaneros, consagrando la libre circulación de personas y trabajadores que se desplazarían a Gibraltar como quien se desplaza a otro punto del territorio nacional.

Esto llevaría a un más que probable aumento de los intercambios y de la actividad económica de la zona, lo que en última instancia contribuiría a reducir la muy elevada tasa de desempleo que se produce. Gibraltar también pasaría a formar parte de la Unión Aduanera, de la que actualmente no forma parte. Ello supondría el fin del contrabando de tabaco y una mejor lucha contra cualquier otro tráfico ilícito, redundando en una menor presencia y actuación de la delincuencia organizada que cualquier tráfico ilícito lleva aparejada.

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
SECRETARÍA GENERAL
REGISTRO GENERAL
19 ENE. 2017 12:28:12
Entrada 15441

DOC 24

Otra mejoría inmediata en la vida diaria de todos los habitantes de la zona sería la plena integración del aeropuerto de Gibraltar en el sistema aeroportuario español que se podría utilizar conjuntamente en un marco muy beneficioso para toda la región. De esta forma, los actuales 440.000 pasajeros que hacen uso del aeropuerto de Gibraltar podrían incrementarse fácilmente, con lo que ello significa a efectos de turismo, y el impulso económico y social que éste siempre entraña para toda la región.

Asimismo, la supresión del hecho fronterizo eliminaría las limitaciones físicas a las que los distintos negocios gibraltareños y campogibraltareños tienen que enfrentarse actualmente en términos, por ejemplo, de almacenamiento o de oficinas para ubicar a sus empleados. Ello, sin lugar a dudas les permitiría crecer y generar una mayor riqueza para la zona en forma de un mayor número de empleados.

3. Plena interconexión e integración del Campo de Gibraltar en las infraestructuras españolas: La aceptación de la propuesta de cosoberanía, dotaría de un sentido nuevo la ejecución de un plan de infraestructuras que integrara plenamente a la región del Campo de Gibraltar, con el resto de España. La integración se podría plantear con un enfoque integral, es decir, a través tanto de la red viaria, ferroviaria y aérea, como de la red energética, con el consiguiente efecto multiplicador que ello supone para el crecimiento de las industrias y negocios de toda la zona.

Por último, se indica que el Gobierno tiene muy presente el contenido de la Proposición no de Ley de 2 de noviembre de 2016 sobre la importancia de consensuar en el Congreso la política sobre Gibraltar y es deseo de este Ministro tratar esta cuestión en la Cámara a la mayor brevedad para llegar a dicho consenso.

Madrid, 15 de diciembre de 2016

19 ENE. 2017 12:28:12 Entrada: 15441

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Serie D Núm. 127 22 de marzo de 2017 Pág. 14

ocupan de temas científicos, como sucede por ejemplo con la «Office for Cultural and Scientific Affairs» de la embajada española en Reino Unido, no se trata de una práctica extendida y mucho menos mayoritaria.

Para solventar esta situación, se propone la creación y el impulso de la figura del agregado científico y tecnológico en las embajadas de España, tal y como existe en países de nuestro entorno como Italia o Francia.

La labor del agregado científico y tecnológico abarcaría, aunque no exclusivamente, la organización de actividades y eventos que refuercen la excelencia científica y tecnológica, así como el apoyo a proyectos desarrollados por universidades y empresas, participando activamente en colaboración con el Instituto Cervantes o las oficinas comerciales españolas. También incluiría el apoyo y el desarrollo de la cooperación bilateral, la negociación y la aplicación de acuerdos específicos, la promoción de la ciencia y la tecnología españolas, la provisión de información acerca del sistema y las políticas científicas aplicadas por los distintos países y la promoción y la gestión de contactos entre investigadores españoles residentes en el extranjero e investigadores extranjeros.

Por otra parte, esta figura se encargaría de realizar las tareas de asesoramiento al embajador sobre cuestiones científicas y técnicas, informando sobre desarrollos científicos en el exterior, a la vez que actuaría como un portavoz en asuntos científicos en el extranjero, asistiendo con este a eventos relacionados con la ciencia y la tecnología en colaboración con las academias de ciencia y tecnología, la industria y las autoridades gubernamentales de su país de residencia.

Además, el apoyo decidido de las embajadas a la ciencia y la tecnología abriría las puertas a poder participar en proyectos de dimensión internacional, proyectos que suponen una fuente potencial de ingresos, prestigio y capacidad de influencia en los mercados internacionales.

Con el fin de poner en valor y capitalizar los sectores de excelencia en la investigación científica y tecnológica y apoyar el avance de las empresas españolas que operan en sectores de tecnología avanzada se hace necesario contar con una figura como la del agregado científico y tecnológico. La administración cuenta con un amplio sector de personal ya formado en este contexto que procede de los distintos centros y organismos de investigación y las universidades.

Teniendo presente lo anterior, el Grupo Parlamentario Ciudadanos presenta la siguiente

Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a crear e impulsar la figura del agregado científico y tecnológico en las embajadas de España, con el objetivo de llevar a cabo tareas de asesoramiento y promoción de la ciencia y la tecnología españolas, así como fortalecer y profundizar en las relaciones de cooperación científica y tecnológica internacionales, apoyando la internacionalización de nuestros investigadores y empresas y las participación de estos en proyectos de dimensión internacional.»

Palacio del Congreso de los Diputados 2 de marzo de 2017.—**Marta Martín Llaguno y Fernando Maura Barandiarán**, Diputados.—**Antonio Roldán Monés,** Portavoz del Grupo Parlamentario Ciudadanos.

161/001593

A la Mesa del Congreso de los Diputados

En nombre del Grupo Parlamentario Socialista me dirijo a esta Mesa para, al amparo de el artículo 193 y siguientes del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, presentar la siguiente Proposición no de Ley relativa a la Aduana Comercial de la Línea de la Concepción y el paso fronterizo no comercial con Gibraltar, para su debate y votación en la Comisión de Asuntos Exteriores.

Exposición de motivos

Distintos medios de comunicación del Campo de Gibraltar se han hecho eco de manifestaciones de agentes sociales trasladando un alto grado de insatisfacción con el funcionamiento tanto de la Aduana Comercial de La Línea de la Concepción como del paso fronterizo para tráfico no comercial con Gibraltar.

cve: BOCG-12-D-127

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
Serie D Núm. 127 22 de marzo de 2017 Pág. 15

Con respecto a la aduana comercial:

Se está produciendo una intensificación de los controles y las demoras en las entradas de mercancías a Gibraltar por el puesto fronterizo de La Línea, generándose un clima de preocupación muy importante en empresarios y trabajadores españoles en Gibraltar, debido también a la coincidencia de la depreciación de la libra hasta más de un 17 %.

Y es que los horarios reducidos de la Aduana Comercial y su escasa dotación de personal hacen que los lunes se establezca una cola de 150 vehículos y camiones comerciales para entrar a Gibraltar, causando molestias no solo para los transportistas sino también para los ciudadanos de La Línea que se encuentran con sus carreteras y calles bloqueadas por estas colas y tienen que sufrir la carga medioambiental asociada.

Además, no hay ningún recinto preparado ni para la espera ni para la inspección de carga, teniéndose que hacer en un descampado de tierra y las esperas de trámites son tan largas que incluso alguna carga perecedera llega a estropearse y proveedores españoles, como por ejemplo camiones de obras o grúas, no pueden sacar sus vehículos para trabajar por la tarde en España.

El resultado de esta situación aduanera es el creciente desvío de importaciones a Gibraltar a rutas marítimas que evitan España y, por tanto, quitan trabajo a transportistas y comerciantes españoles a la vez que proveedores españoles pierden trabajo frente a empresas portuguesas que están dispuestas a dedicar equipos a trabajar en Gibraltar durante semanas.

Por otra parte, la Aduana de La Línea depende de la de Algeciras, tanto para el puesto de inspección fronteriza (PIF) como para el servicio especial de vigilancia y regulación del comercio exterior (SOIVRE). Más allá de esto, la Aduana de La Línea es una administración de Aduanas de rango inferior que depende de la de Algeciras, con un horario reducido de 08:00 a 15:00 horas, mientras que Algeciras atiende en días laborables de 08:30 horas a 23:00 horas y sábados y domingos.

En términos comparativos, se encuentra la Aduana de La Farga de Moles (Lleida) en la frontera de Andorra, que soporta un tráfico similar a La Línea y que, sin embargo, tiene el mismo rango que la Aduana de Algeciras y un horario de 09:00 a 17:00 horas.

Con respecto al paso fronterizo no comercial:

Tras las reformas exigidas por la Unión Europea se han notado leves mejoras de fluidez, aunque en las últimas semanas se observa una vuelta a la antigua política de colas vividas en la etapa del ex ministro de Asuntos Exteriores, García Margallo, ya que en varias ocasiones se han registrado retenciones de una hora de salida hacia España.

La reforma del recinto fronterizo durante 2014 (nuevos edificios, maquines ABC de lectura electrónica de documentos para peatones, un nuevo recinto de inspección vehicular, paneles de información en la carretera CA34/N-351 de acceso a Gibraltar) ha costado más de siete millones de euros, habiéndose manifestado públicamente por representantes del Gobierno de «macro autopista para acceder a Gibraltar», prometiéndose cuatro carriles de salida de Gibraltar y hasta seis de entrada.

Sin embargo, la única y cierta realidad es que dos años después la entrada a Gibraltar sigue conformada de un solo carril, abriéndose un segundo muy ocasionalmente y sin información previa a los conductores en cola.

De manera similar, en la salida de Gibraltar a España, los seis carriles de salida se convierten en uno solo (de no declarar mercancías), al entrar a España, agravándose esta circunstancia por el hecho de que este estrechamiento se produce en una curva de serpentín provocando importantes problemas con las motos, que están obligadas al uso del mismo carril.

Ante esta situación, la ciudadanía se pregunta cómo se justifica que tras un gasto de siete millones de euros la frontera este dotada del mismo número de carriles que antes de la reforma.

Por todo ello, el Grupo Parlamentario Socialista presenta la siguiente

Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Asegurar una Aduana de La Línea de la Concepción con Gibraltar, frontera moderna, decente y fluida a través del aumento de carriles en la entrada y salida, haciéndose efectiva la inversión acometida de siete millones de euros.

cve: BOCG-12-D-127

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES
CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Serie D Núm. 127 22 de marzo de 2017 Pág. 16

2. Aprobar una equiparación de horarios para la Aduana de La Línea de la Concepción, igual a otras que soportan un tráfico similar, como la Aduana de La Farga de Moles (Lleida) en la frontera de Andorra, de 09:00 a 17:00 horas, incluyendo fines de semana, para con ello evitar los enormes atascos de los lunes.

3. Realizar en la Aduana de La Línea de la Concepción obras de mejora del espacio en el recinto aduanero comercial existente para poder realizar en condiciones las cargas y descargada en régimen de inspección.

4. Que las exigencias administrativas en cuanto a índices de control, manipulación y registro de mercancías, sea igual o similar al resto de las aduanas existentes en España.»

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de marzo de 2017.—**Salvador Antonio de la Encina Ortega,** Diputado.—**Miguel Ángel Heredia Díaz,** Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista.

Comisión de Justicia

161/001557

A la Mesa del Congreso de los Diputados

El Grupo Parlamentario Ciudadanos, al amparo de lo establecido en el artículo 193 y siguientes del Reglamento de la Cámara, presenta la siguiente Proposición no de Ley relativa a la incitación al odio en contenidos emitidos por la ETB y por la defensa de la convivencia, para su debate en la Comisión de Justicia.

Exposición de motivos

El programa «Euskalduna naiz, eta Zu?» (Soy vascohablante, ¿y tú?) su emisión del pasado 8 de febrero de 2017 fue dedicado a analizar despectivamente los vínculos con España. El vídeo íntegro logró un 2,8 de share y fue visto por unos 27.000 espectadores. Las reacciones de sorpresa y condena a este programa, incluyendo las del propio Gobierno vasco, llevaron a la EiTB a retirar el video de su página web y el programa de la parrilla de emisión.

El programa, que empezaba de manera insultante clasificando a los españoles en cuatro clichés: el «facha» el «paleto» la «choni» y el «progre», a través de una serie de supuestas entrevistas mostraba un general desprecio y desagrado por todo lo «español». El programa emitido en la ETB insultaba a todos los españoles sólo por el mero hecho de serlo.

El Parlamento vasco aprobó por unanimidad la creación de la ETB en 1982. El presupuesto de EiTB para 2016 fue de 129,8 millones de euros. La propia EiTB, en un comunicado de prensa, admite que «determinadas manifestaciones que se realizan en el programa han sido ofensivas. Conscientes de ello pide disculpas a las personas y colectivos a los que se haya podido ofender».

Es necesario reivindicar el respeto mutuo y la defensa de la convivencia frente al insulto gratuito y la confrontación, sobre todo en los medios de comunicación social de titularidad pública.

Teniendo presente todo lo anterior, el Grupo Parlamentario Ciudadanos presenta la siguiente

Proposición no de Ley

«El Congreso de los Diputados manifiesta su repulsa y su condena al programa “Euskalduna naiz, eta Zu?” emitido en la cadena pública vasca ETB el 8 de febrero de 2017 dado que programas como este contribuyen a incitar el odio y atentan contra la convivencia porque fomentan los prejuicios xenófobos y racistas entre ciudadanos de un mismo país y se reafirma en la necesidad de profundizar en los valores del respeto y la convivencia frente a contenidos discriminatorios y vejatorios.

Además, este programa, emitido en vasco, podría representar un caso de malversación de dinero público ya que no hay interés general que justifique dar difusión a mensajes denigrantes, prejuicios y ofensas desde ninguna plataforma y menos aún desde una televisión pública.

cve: BOCG-12-D-127

DOC 26

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 **Martes 29 de julio de 2014** **Sec. I. Pág. 60043**

I. DISPOSICIONES GENERALES

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

8059 *Resolución de 25 de julio de 2014, del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se regula el supuesto especial de uso del circuito rojo en el tráfico de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción para los trabajadores fronterizos.*

El artículo 233 del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993, por el que se fijan determinadas disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo por el que se establece el Código Aduanero Comunitario, regula la forma de declarar ante la Aduana por cualquier otro acto distinto a las declaraciones escritas o verbales.

En el citado artículo se regulan sistemas simplificados de declaración presunta por viajeros, previendo que todo viajero que pase por el circuito verde en una aduana con doble circuito de control, o cuando no existiendo éste pase por el circuito único sin hacer declaración o disponga de un distintivo para el vehículo, se considera que realiza una declaración aduanera por la que manifiesta que no es portador de bienes que deban ser objeto de declaración ante la Aduana.

La situación especial de tributación en materia de Impuestos Especiales en Gibraltar, que se deriva de la exclusión de la aplicación del Derecho de la Unión Europea en esta materia, por no estar incluido en el ámbito de aplicación de la Directiva 2008/118/CE del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa al régimen general de los impuestos especiales y por la que se deroga la Directiva 92/12/CE, y no producto del Tratado de Adhesión del Reino Unido a la Unión Europea de 1974, junto con su carácter de territorio no aduanero de la Unión que se prevé en el mencionado Tratado de Adhesión, ha conducido al desarrollo de un alto nivel de fraude y abuso de derecho en la declaración aduanera de bienes transportados por viajeros. La aplicación de las técnicas de análisis de riesgo a esta situación ha obligado a reforzar los controles aduaneros de los viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de La línea de la Concepción, para cumplir con las responsabilidades del Estado español en relación con los recursos propios de la Unión Europea y la protección de Hacienda Pública española e incluso de la actividad legal de determinados sectores, en especial el de las expendedurías de tabaco.

No obstante, todo control fundamentado en el análisis de riesgo debe ponderarse con el principio de proporcionalidad, permitiendo maximizar el nivel de control produciendo el mínimo perjuicio en el tráfico exterior.

Teniendo en cuenta ambos factores y la delimitación del espacio que condiciona la circulación de viajeros en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción, se considera que es conveniente maximizar el uso de los diversos circuitos de circulación de viajeros existentes en las instalaciones de esta Administración, posibilitando el uso del circuito rojo por determinados tipos de viajeros sin bienes que declarar.

Se considera que el equilibrio entre control y facilitación del tráfico se debe redefinir en relación con aquellos viajeros que tienen la condición de trabajadores fronterizos según la Directiva 2007/74/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, relativa a la franquicia del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos especiales de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros países, aplicable a los residentes en Gibraltar o el territorio aduanero de la Unión Europea, con la finalidad de sobreponderar el segundo de los factores indicados.

cve: BOE-A-2014-8059

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60044

A estos efectos, los trabajadores fronterizos podrán utilizar el circuito verde o rojo para dar cumplimiento de la obligación de declarar ante la aduana que no conducen bienes que deban ser objeto de declaración.

El uso de este beneficio deberá ser autorizado por la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción a solicitud del interesado, con el fin de proporcionar aquélla un documento acreditativo de la condición de trabajador fronterizo cuya simple exhibición a los funcionarios encargados del circuito rojo suponga una declaración de no conducir bienes que deban ser objeto de declaración ante la Aduana con los efectos previstos en el artículo 233 del Reglamento (CEE) n.º 2454/93 de la Comisión, de 2 de julio de 1993. Tal competencia se encuentra atribuida a este órgano en aplicación del apartado undécimo de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se estructuran los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales, dependientes de las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, ya que se trata de un instrumento del control aduanero.

La presentación de la solicitud y los documentos exigibles para la emisión del documento identificativo podrá realizarse de forma física o por vía electrónica. En este último caso, el solicitante deberá contar con firma electrónica o sistema de firma con clave de acceso en un registro previo como usuario previsto en el apartado primero.3.c) de la Resolución de 17 de noviembre de 2011, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban sistemas de identificación y autenticación distintos de la firma electrónica avanzada para relacionarse electrónicamente con la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que se corresponde con el procedimiento PIN24H que figura en la sede electrónica de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Como se trata de la ordenación de un procedimiento regulado por el Derecho de la Unión Europea, se debe estar a lo dispuesto en los artículos 6 y 243 del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se establece el Código aduanero comunitario, a los efectos del procedimiento y de los recursos en relación con la decisión de la concesión de la autorización, así como sobre la anulación o revocación del documento identificativo previstos en sus artículos 8 y 9.

La regulación que se realiza en la presente resolución consiste en la definición del uso de un sistema de declaración ante la Aduana con la finalidad de mejorar la eficiencia del control aduanero y tributario y simplificar el cumplimiento de las obligaciones de esta naturaleza.

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 7.1.a) de la Orden PRE/3581/2007, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias, dispongo:

Primero. *Objeto.*

La presente resolución tiene por objeto la regulación del uso del circuito rojo de declaración existente en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción por los trabajadores fronterizos residentes en Gibraltar y en el territorio aduanero de la Unión Europea.

Segundo. *Definiciones.*

«Nada que declarar». Declaración aduanera de la persona que pasando por el circuito rojo de la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción exhibe el documento identificativo de su condición de trabajador fronterizo prevista en la resolución.

«Circuito rojo». Carril de paso por el recinto aduanero que está identificado para su uso por viajeros con bienes que deban ser objeto de declaración aduanera verbal o escrita.

cve: BOE-A-2014-8059

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60045

«Documento identificativo». Autorización sujeta a modelo según el anexo I de la resolución, que será emitida por el titular de la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción en uso de la competencia prevista en el apartado undécimo de la Resolución de 28 de julio de 1998, de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se estructuran los Servicios de Aduanas e Impuestos Especiales, dependientes de las Delegaciones Especiales y Delegaciones de la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

«Trabajador fronterizo». La persona física definida en el artículo 3.6 de la Directiva 2007/74/CE del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, relativa a la franquicia del impuesto sobre el valor añadido y de los impuestos especiales de las mercancías importadas por viajeros procedentes de terceros países, en relación con el objeto de la resolución.

Tercero. *Autorización del uso del circuito rojo.*

1. Los viajeros que no conduzcan bienes que deban ser objeto de declaración aduanera verbal o escrita podrán utilizar el circuito rojo cuando acrediten la condición de trabajadores fronterizos por medio de la exhibición del documento identificativo previsto en el apartado cuarto.

2. En el caso en que varios viajeros ocupen un único medio de transporte, la utilización del circuito rojo requerirá que todos ellos dispongan del documento identificativo a que se refiere el apartado cuarto.

3. Los efectos aduaneros y tributarios de exhibir el documento identificativo por los trabajadores fronterizos que utilicen el circuito rojo son los previamente definidos como «nada que declarar».

Cuarto. *Solicitud del documento identificativo.*

1. El documento identificativo se deberá solicitar a la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción.

2. La solicitud se realizará en el modelo que se indica en el anexo II, que estará disponible en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción o en la sede electrónica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (https://www.agenciatributaria.gob.es).

3. A la solicitud se unirá la siguiente documentación:

a) En el caso de trabajadores fronterizos residentes en Gibraltar:

1.º Copia del documento de identidad o del pasaporte,

2.º Contrato de trabajo con visado o sellado original de las autoridades laborales españolas. En el supuesto de trabajadores autónomos, el alta para el ejercicio de esa actividad o documento equivalente a éste y los contratos que justifiquen la habitualidad en la prestación de los servicios, y

3.º Documento acreditativo de su residencia en ese territorio.

b) En el caso de trabajadores fronterizos residentes en el territorio aduanero de la Unión Europea:

1.º Copia del documento de identidad o del pasaporte,

2.º Contrato de trabajo con visado o sellado original de las autoridades laborales de Gibraltar. En el supuesto de trabajadores autónomos, el alta en este régimen y los contratos que justifiquen la habitualidad en la prestación de los servicios, y

3.º Documento acreditativo de su residencia en ese territorio.

4. La solicitud con la documentación correspondiente podrá ser presentada en la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción o en la sede electrónica de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria.

cve: BOE-A-2014-8059

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60046

5. En el supuesto de presentación de la solicitud y de la documentación por vía electrónica en la sede de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el interesado deberá contar con:

a) Un sistema de identificación y autenticación basado en un certificado electrónico reconocido y emitido de acuerdo a las condiciones que establece la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que resulte admisible por la Agencia Tributaria según la normativa vigente en cada momento.

b) Un sistema de identificación y autenticación con clave de acceso en un registro previo como usuario basado en el establecido en el apartado primero.3.c) de la Resolución de 17 de noviembre de 2011 de la Presidencia de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se aprueban sistemas de identificación y autenticación distintos de la firma electrónica avanzada para relacionarse electrónicamente con la misma, y desarrollado en su anexo III.

Quinto. *Emisión del documento identificativo.*

1. Comprobado el cumplimiento de los requisitos para la emisión del documento identificativo, el titular de la Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción procederá a su emisión, que se remitirá al domicilio declarado a efectos de notificaciones en la solicitud.

2. El plazo máximo de emisión del documento identificativo será de tres meses desde la fecha de solicitud si ésta es completa o desde la fecha de presentación de la documentación requerida para que la solicitud esté completa.

Si el solicitante no aportase la documentación requerida en el plazo indicado en el requerimiento, se procederá al archivo de la solicitud sin más trámites en aplicación del artículo 89.1 del Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, aprobado por Real Decreto 1065/2007 de 27 de julio.

3. Contra la resolución por la que se deniegue la solicitud o por haber transcurrido el plazo de tres meses para resolver, se podrá interponer recurso de reposición o reclamación económico-administrativa en los términos previstos en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

4. El documento identificativo tendrá una validez máxima de un año a contar desde su fecha de expedición.

5. El titular del documento identificativo deberá comunicar, a través del procedimiento previsto para la solicitud, todo cambio en los elementos en los que se fundamenta la autorización, en especial, en los de residencia y trabajo.

6. Una vez emitido el documento identificativo, éste podrá ser anulado o revocado en los supuestos previstos en los artículos 8 y 9 del Reglamento (CEE) n.º 2913/92 del Consejo, de 12 de octubre de 1992, por el que se establece el Código aduanero comunitario.

Sexto. *Renovación del documento identificativo.*

1. La renovación del documento identificativo deberá realizarse cuando cambien las condiciones de residencia, contrato de trabajo o documento de identidad o cuando caduque el documento.

2. La renovación del documento identificativo se realizará previa solicitud, siguiendo el procedimiento indicado en el apartado quinto. Sólo se deberán aportar los documentos que hayan cambiado en relación con la solicitud del documento acreditativo vigente.

Séptimo. *Denominación de los circuitos.*

En las vías o carriles en los que figuran los circuitos rojos, su identificación se sustituirá por «bienes para declarar y trabajadores fronterizos autorizados».

cve: BOE-A-2014-8059

DOC 26

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 **Martes 29 de julio de 2014** **Sec. I. Pág. 60047**

Octavo. *Tratamiento de datos de carácter personal.*

El tratamiento de datos necesarios para el control y seguimiento de las autorizaciones se sujetará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter general, y en su Reglamento aprobado por Real Decreto 1720/2007, de 21 de diciembre.

Noveno. *Aplicación.*

La presente Resolución entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

Madrid, 25 de julio de 2014.–La Directora del Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, María Pilar Jurado Borrego.

cve: BOE-A-2014-8059

DOC 26

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60048

ANEXO I

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS	Agencia Tributaria	**DOCUMENTO IDENTIFICATIVO TRABAJADOR FRONTERIZO**
		Nº AUTORIZACIÓN:

Nombre y apellidos:

Documento de identidad/pasaporte:

Nacionalidad:

Válido hasta:

En La Línea de la Concepción (Cádiz), a de de .

Administración de Aduanas e Impuestos Especiales de la Línea de la Concepción.

(firma electrónica)

cve: BOE-A-2014-8059

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60049

ANEXO II

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Agencia Tributaria

Delegación de Cádiz

ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS E II.EE. DE LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN

SOLICITUD DE ALTA DE TRABAJADORES FRONTERIZOS AUTORIZADOS

Núm. de registro (1) — A rellenar por la Administración (en registro presencial)

DATOS IDENTIFICATIVOS

Interesado (2)

NIF, Pasaporte o Documento de identidad correspondiente | Nacionalidad | Fecha de validez del documento

Apellidos y Nombre

Nombre de la vía pública | Núm. | Escalera | Piso | Puerta

C.P. | Municipio | Provincia | Dirección electrónica | Tfno. contacto

ETIQUETA IDENTIFICATIVA

DOMICILIO EN ESPAÑA A EFECTOS DE NOTIFICACIONES (*)

Domicilio (3)

Nombre de la vía pública | Núm. | Escalera | Piso | Puerta

C.P. | Municipio | Provincia | Dirección electrónica | Tfno. contacto

(*) Cumplimentar sólo si es distinto del anterior

SOLICITUD

Datos de la solicitud (4)

ALTA — ☐ El solicitante, cuyos datos son los consignados anteriormente SOLICITA:

- Ser dado de alta en el registro de trabajadores fronterizos autorizados de la Aduana de La Línea de la Concepción (Cádiz)
- Expedición del documento acreditativo de la inclusión en el registro de trabajadores fronterizos autorizados de la Aduana de la Línea de la Concepción (Cádiz)

RENOVACIÓN — ☐ El solicitante cuyos datos son los consignados anteriormente SOLICITA:

- La renovación de un alta anterior.

DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA QUE SE ACOMPAÑA (*)

Relación de documentos (5)

Se acompaña la siguiente documentación:

☒ Copia del DNI, Pasaporte o Documento de Identidad correspondiente

☒ Copia del contrato de trabajo (marque a continuación la modalidad que proceda en cada caso)

- ☐ Vigente en España visado por las autoridades laborales de España (*)
- ☐ Vigente en Gibraltar visado por las autoridades laborales de Gibraltar (*)

(*) Los trabajadores autónomos que desarrollen actuaciones de prestación de servicios (no de suministros de bienes), deberán aportar, además, documento acreditativo de tal condición.

☒ Documento acreditativo de la residencia (marque a continuación la modalidad que proceda en cada caso)

- ☐ En España (Certificado de inscripción en el Padrón municipal)
- ☐ En Gibraltar (Certificado de la autoridad gibraltareña correspondiente)

(*) No será necesario si no ha habido variación respecto de los anteriormente presentados

Firma (6)

En ....., a ..... de ..... de 20 .....

Firma:

Ejemplar para la Administración

cve: BOE-A-2014-8059

DOC 26

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO
Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60050

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Agencia Tributaria

Delegación de Cádiz

ADMINISTRACIÓN DE ADUANAS E II.EE. DE LA LÍNEA DE LA CONCEPCIÓN

SOLICITUD DE ALTA DE TRABAJADORES FRONTERIZOS AUTORIZADOS

Núm. de registro (1): A rellenar por la Administración (en registro presencial)

DATOS IDENTIFICATIVOS

Interesado (2)

NIF, Pasaporte o Documento de identidad correspondiente		Nacionalidad		Fecha de validez del documento	
Apellidos y Nombre					
Nombre de la vía pública		Núm.	Escalera	Piso	Puerta
C.P.	Municipio	Provincia	Dirección electrónica		Tfno. contacto

ETIQUETA IDENTIFICATIVA

DOMICILIO EN ESPAÑA A EFECTOS DE NOTIFICACIONES (*)

Domicilio (3)

Nombre de la vía pública		Núm.	Escalera	Piso	Puerta
C.P.	Municipio	Provincia	Dirección electrónica		Tfno. contacto

(*) Cumplimentar sólo si es distinto del anterior

SOLICITUD

Datos de la solicitud (4)

ALTA	☐ El solicitante, cuyos datos son los consignados anteriormente SOLICITA: ▪ Ser dado de alta en el registro de trabajadores fronterizos autorizados de la Aduana de La Línea de la Concepción (Cádiz) ▪ Expedición del documento acreditativo de la inclusión en el registro de trabajadores fronterizos autorizados de la Aduana de la Línea de la Concepción (Cádiz)
RENO-VACIÓN	☐ El solicitante cuyos datos son los consignados anteriormente SOLICITA: ▪ La renovación de un alta anterior.

DOCUMENTACIÓN ACREDITATIVA QUE SE ACOMPAÑA (*)

Relación de documentos (5)

Se acompaña la siguiente documentación:

☒	Copia del DNI, Pasaporte o Documento de Identidad correspondiente
☒	Copia del contrato de trabajo (marque a continuación la modalidad que proceda en cada caso) ☐ Vigente en España visado por las autoridades laborales de España (*) ☐ Vigente en Gibraltar visado por las autoridades laborales de Gibraltar (*) (*) Los trabajadores autónomos que desarrollen actuaciones de prestación de servicios (no de suministros de bienes), deberán aportar, además, documento acreditativo de tal condición.
☒	Documento acreditativo de la residencia (marque a continuación la modalidad que proceda en cada caso) ☐ En España (Certificado de inscripción en el Padrón municipal) ☐ En Gibraltar (Certificado de la autoridad gibraltareña correspondiente)

(*) No será necesario si no ha habido variación respecto de los anteriormente presentados

Firma (6)

En ....., a ..... de ..... de 20 .....

Firma:

Ejemplar para el interesado

cve: BOE-A-2014-8059

DOC 26

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO

Núm. 183 Martes 29 de julio de 2014 Sec. I. Pág. 60051

Instrucciones para cumplimentar la solicitud

Este modelo deberá cumplimentarlo a máquina o utilizando bolígrafo sobre superficie dura, en letra clara y legible.

(1) Registro

Lugar destinado a la etiqueta de Registro de Entrada. En presentaciones por Internet, se dejará sin cumplimentar.

(2) Interesado

Deberá adherir la etiqueta identificativa en el espacio reservado al efecto. Si no dispone de dichas etiquetas, deberá cumplimentar los datos de identificación que se solicitan.

(3) Domicilio a efectos de notificaciones

Únicamente deberá cumplimentar este apartado en el supuesto de que el domicilio consignado en el apartado (2) no lo fuera en territorio español.

(4) Contenido de la Solicitud

Seleccione con una X si se trata de la primera **ALTA** o de la **RENOVACIÓN** de una anterior.

(5) Relación de los documentos que se acompañan

En este espacio deberá marcar con una X la modalidad de **documentación de presentación obligatoria** que se acompaña al escrito, utilizando a estos efectos el apartado correspondiente en función de que el solicitante sea un trabajador fronterizo residente en España o en Gibraltar.

En el supuesto de que la presente solicitud sea para la **RENOVACIÓN** de otra anterior, únicamente deberá marcar con una X y acompañar, aquellos documentos que hubieran sido objeto de modificación respecto de los anteriormente presentados.

(6) Firma

Este escrito deberá ser suscrito por el interesado, indicando el lugar y fecha en que se presenta.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (LOPD), le informamos que los datos de carácter personal que nos proporcione a través del presente impreso, quedarán recogidos en un fichero, debidamente registrado ante la Agencia Española de Protección de Datos, de la que es titular y responsable la Agencia Estatal de Administración Tributaria, Calle Infanta Mercedes, 37, 28020 de Madrid y con NIF Q2826000H.

cve: BOE-A-2014-8059

XXV CUMBRE IBEROAMERICANA
CARTAGENA - COLOMBIA
Octubre 28 y 29 de 2016

Secretaría General Iberoamericana
Secretaria-Geral Ibero-Americana

DOC 27

COMUNICADO ESPECIAL SOBRE LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR

(Propuesta de España)

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos, reunidos en Cartagena de Indias, Colombia, con ocasión de la XXV Cumbre Iberoamericana:

Reafirman la necesidad de poner fin a una situación colonial, como ha sido definida por las pertinentes resoluciones de Naciones Unidas, e instan a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del norte a retomar las negociaciones bilaterales y alcanzar, en el espíritu de la declaración de Bruselas suscrita por España y el Reino Unido el 27 de noviembre de 1984, una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables y de conformidad con el espíritu de la Carta de Naciones Unidas.

Toman nota de la propuesta presentada por España en su intervención del pasado 4 de octubre en la sesión de la IV Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas

Reiteran la importancia de que los gobiernos de España y el Reino Unido acuerden una solución que sea beneficiosa para todas las partes así como para el desarrollo socioeconómico de la zona.

Andorra Argentina	Bolivia Brasil	Colombia Costa Rica	Cuba Chile	Rep Dominicana Ecuador	El Salvador España	Guatemala Honduras	México Nicaragua	Panamá Paraguay	Perú Portugal	Uruguay Venezuela
Andorra Argentina	Bolívia Brasil	Colômbia Costa Rica	Cuba Chile	Rep Dominicana Equador	El Salvador Espanha	Guatemala Honduras	México Nicarágua	Panamá Paraguai	Peru Portugal	Uruguai Venezuela

DOC 28

BOLETÍN OFICIAL DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

Núm. 453 IX LEGISLATURA 15 de mayo de 2014

IMPULSO DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

PROPOSICIÓN NO DE LEY EN PLENO

9-14/PNLP-000033, Proposición no de Ley relativa a las medidas de reactivación económica para la comarca del Campo de Gibraltar y eliminación del actual sistema de controles transfronterizo

Aprobada por el Pleno del Parlamento el día 30 de abril de 2014, en el transcurso de la sesión celebrada los días 29 y 30 del mismo mes y año
Orden de publicación de 5 de mayo de 2014

PROPOSICIÓN NO DE LEY RELATIVA A LAS MEDIDAS DE REACTIVACIÓN ECONÓMICA PARA LA COMARCA DEL CAMPO DE GIBRALTAR Y ELIMINACIÓN DEL ACTUAL SISTEMA DE CONTROLES TRANSFRONTERIZO

1. El Parlamento de Andalucía manifiesta su apoyo a todos los trabajadores y al tejido empresarial del Campo de Gibraltar afectados por el conflicto, considerando que el ejercicio de la libre circulación de trabajadores, sin obstáculos ni discriminaciones, contribuirá a proteger los derechos fundamentales, a mejorar la productividad de las empresas de la zona y la calidad del empleo de los trabajadores.

2. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, para que:

a) Ejercite y desarrolle las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea, en el sentido de adoptar medidas para agilizar el tráfico de personas y vehículos en La Verja.

b) Constituya y convoque un foro de negociación cuatripartito en el que participen, además de los gobiernos de España y Reino Unido, la Junta de Andalucía y las autoridades locales gibraltareñas para alcanzar un acuerdo y una solución a los problemas planteados en la zona.

c) Adecue el dispositivo de control de fronteras existente, mediante un incremento de la dotación de medios humanos y materiales actual, para acompasarlo con el volumen de tránsito existente en el mencionado paso fronterizo, de manera que sea compatible la eficacia en lucha contra el tráfico de ilícitos con los derechos de paso de las personas.

3. El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que, a su vez, inste al Gobierno de la Nación para que:

a) Disponga los recursos humanos y materiales necesarios que minimicen las colas que se viene produciendo en La Verja de Gibraltar, y a remover los obstáculos que en la práctica se han introducido a la libre circulación de los trabajadores.

b) Promueva medidas de apoyo e impulso a la reactivación económica de la zona del Campo de Gibraltar.

10-15/APC-000678 y 10-16/APC-000859. Comparecencias del consejero de Economía y Conocimiento, a fin de informar sobre los fondos Feder concedidos en el período 2007-2013, evaluación de la actuación y ejecución realizadas y su impacto en el desarrollo de Andalucía (pág. 48).

Intervienen:
D. Antonio Ramírez de Arellano López, consejero de Economía y Conocimiento.
Dña. María del Carmen Pérez Rodríguez, del G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.
D. José Antonio Funes Arjona, del G.P. Ciudadanos.
Dña. Esperanza Gómez Corona, del G.P. Podemos Andalucía.
D. Amós García Hueso, del G.P. Popular Andaluz.
D. Jesús María Ruíz García, del G.P. Socialista.

PROPOSICIONES NO DE LEY

10-15/PNLC-000103. Proposición no de ley relativa a propuesta de creación de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (pág. 66).

Intervienen:
Dña. Inmaculada Nieto Castro, del G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.
D. José Antonio Funes Arjona, del G.P. Ciudadanos.
Dña. Esperanza Gómez Corona, del G.P. Podemos Andalucía.
D. Jacinto Muñoz Madrid, del G.P. Popular Andaluz.
D. Julio Millán Muñoz, del G.P. Socialista.

Votación: aprobada por 8 votos a favor, 5 votos en contra, una abstención.

10-16/PNLC-000256. Proposición no de ley relativa al desbloqueo de la situación de las personas desplazadas por el conflicto sirio (pág. 74).

Intervienen:
Dña. Brígida Pachón Martín, del G.P. Socialista.
Dña. María del Carmen Pérez Rodríguez, del G.P. Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía.
D. José Antonio Funes Arjona, del G.P. Ciudadanos.
Dña. Esperanza Gómez Corona, del G.P. Podemos Andalucía.
D. Miguel Ángel García Anguita, del G.P. Popular Andaluz.

Votación: aprobada por unanimidad.

IV. Unión Europea – European Union

Consejo Europeo
The President

PRESS
ES

DOC
30

DECLARACIONES Y COMENTARIOS
159/17
29.3.2017

Declaración del Consejo Europeo (art. 50) sobre la notificación del Reino Unido

Declaración del Consejo Europeo[1]

En el día de hoy, el Consejo Europeo ha recibido una carta de la primera ministra británica, Theresa May, en la que notifica la intención del Reino Unido de abandonar la Unión Europea. Esta notificación responde al referéndum del 23 de junio de 2016 y con ella comienza el proceso de retirada de conformidad con el artículo 50 del Tratado. Lamentamos que el Reino Unido abandone la Unión Europea, pero estamos preparados para el proceso que ahora tendremos que seguir.

Por parte de la Unión Europea, la primera medida consistirá ahora en la adopción por parte del Consejo Europeo de directrices para las negociaciones. Dichas directrices establecerán las posiciones y los principios generales a la luz de los cuales la Unión, representada por la Comisión Europea, negociará con el Reino Unido.

En estas negociaciones, la Unión actuará de forma concertada y protegerá sus intereses. Nuestra primera prioridad será reducir al mínimo la incertidumbre causada por la decisión del Reino Unido para nuestros ciudadanos y empresas y los Estados miembros. Por lo tanto, vamos a empezar centrándonos en todas las disposiciones clave para una retirada ordenada.

Abordaremos estas conversaciones de manera constructiva y nos esforzaremos por llegar a un acuerdo. Esperamos contar con el Reino Unido como estrecho asociado en el futuro.

El presidente Tusk ha convocado al Consejo Europeo para el 29 de abril.

[1] A raíz de la notificación con arreglo al artículo 50 del TUE, el miembro del Consejo Europeo que represente al Estado miembro que se retira no participará ni en las deliberaciones del Consejo Europeo ni en las decisiones que afecten a este.

Press office - General Secretariat of the Council
Rue de la Loi 175 - B-1048 BRUSSELS - Tel.: +32 (0)2 281 6319
press.office@consilium.europa.eu - www.consilium.europa.eu/press

DOC 30

Consejo Europeo

Bruselas, 29 de marzo de 2017
(OR. en)

XT 20001/17

BXT 1

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Delegaciones
Asunto:	Notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea

Se adjunta a la atención de las Delegaciones una carta con fecha de 29 de marzo de 2017 dirigida por la primera ministra del Reino Unido al presidente del Consejo Europeo.

XT 20001/17 jpm,bfs,epr/ANA/emv
UKTF **ES**

DOC 31

ANEXO

10 DOWNING STREET

LONDON SWIA 2AA

LA PRIMERA MINISTRA 29 de marzo de 2017

[Excelentísimo Señor Presidente]

El 23 de junio del año pasado, el pueblo del Reino Unido votó a favor de la salida de la Unión Europea. Como ya he dicho en otras ocasiones, tal decisión no entraña un rechazo de los valores que compartimos con el resto de los europeos, ni tampoco un intento de perjudicar a la Unión Europea ni a ninguno de los Estados miembros restantes. Por el contrario, el Reino Unido desea que la Unión Europea sea un éxito, y que prospere. Antes bien, el referéndum fue un voto a favor de recuperar nuestra autodeterminación nacional tal como la concebimos. Nos retiramos de la Unión Europea, pero no de Europa, y deseamos seguir siendo unos socios y aliados comprometidos con nuestros amigos de todo el continente.

A principios de este mes, el Parlamento del Reino Unido confirmó el resultado del referéndum votando por una clara y convincente mayoría en ambas Cámaras a favor del Proyecto de Ley sobre la notificación de nuestra salida de la Unión Europea. El proyecto de ley aprobado por el Parlamento el 13 de marzo obtuvo el refrendo de Su Majestad la Reina y se convirtió en Ley Parlamentaria el 16 de marzo.

Hoy le escribo, por lo tanto, para hacer efectiva la decisión democrática del pueblo del Reino Unido. Por la presente, notifico al Consejo Europeo, en virtud del apartado 2 del artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, la intención del Reino Unido de abandonar la Unión Europea. Además, de conformidad con ese mismo apartado 2 del artículo 50, tal como se aplica en el artículo 106a del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, comunico al Consejo Europeo la intención del Reino Unido de abandonar la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Por consiguiente, deberá considerarse que las referencias que se hagan en la presente carta a la Unión Europea son extensivas a la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 31

La presente carta establece el planteamiento con que el Gobierno de Su Majestad tiene intención de abordar los debates que mantendremos sobre la retirada del Reino Unido de la Unión Europea, así como la relación profunda y especial que aspiramos a seguir manteniendo con la Unión Europea, como su amigo y vecino más cercano, una vez que nos retiremos. Consideramos que tales objetivos redundarán no solo en interés del Reino Unido, sino también de la Unión Europea y del mundo en general.

Redundará en el máximo interés tanto del Reino Unido como de la Unión Europea que aprovechemos este próximo período de negociaciones para alcanzar tales objetivos de forma equitativa y ordenada y con el menor trastorno posible para cada una de las partes. Deseamos que Europa siga siendo fuerte y próspera y capaz de proyectar sus valores, mantener su liderazgo en el mundo y defenderse de las amenazas que se ciernen sobre su seguridad. Deseamos que el Reino Unido, merced a una relación especial, nueva y profunda, con una Unión Europea fuerte, desempeñe plenamente su papel en la consecución de esos objetivos. Por ello, consideramos que es necesario acordar las condiciones de nuestra futura asociación al mismo tiempo que las de nuestra retirada de la Unión Europea.

El Gobierno desea abordar estos debates con ambición, ofreciendo a los ciudadanos y empresas del Reino Unido y de la Unión Europea, y naturalmente de terceros países de todo el mundo, las mayores garantías posible, y ello lo antes posible.

Me gustaría proponer algunos principios que pueden ayudarnos a estructurar nuestros futuros debates pero, antes de hacerlo, desearía ponerles al día del proceso que emprenderemos al respecto en el plano nacional, en el Reino Unido.

El proceso en el Reino Unido

Tal como ya he anunciado, el Gobierno presentará nuevas medidas legislativas que derogarán la Ley Parlamentaria - la Ley de las Comunidades Europeas de 1972 - que hace efectivas las leyes de la Unión Europea en nuestro país. En efecto, dichas medidas legislativas convertirán, cuando proceda y sea factible, el Derecho de la Unión Europea existente (el «acervo de la Unión») en leyes del Reino Unido. Ello significa que habrá garantías para los ciudadanos del Reino Unido y para cualquier persona de la Unión Europea que haga negocios en el Reino Unido. El Gobierno llevará a cabo consultas sobre el modo de elaborar y aplicar dicha legislación, y en el futuro publicaremos un Libro Blanco a este respecto. Asimismo tenemos intención de presentar otros textos legislativos que abordan cuestiones específicas sobre nuestra salida de la Unión Europea, también con el fin de garantizar continuidad y seguridad, en especial a las empresas. Naturalmente, mientras permanezcamos en la Unión Europea seguiremos cumpliendo nuestras responsabilidades como Estado miembro, y la legislación que proponemos no entrará en vigor hasta el momento de nuestra retirada.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Desde un principio y en el transcurso de los debates, negociaremos como un Reino Unido unívoco, teniendo debidamente en cuenta durante todo el proceso los intereses específicos de cada nación y región del Estado. Cuando llegue el momento de devolver las competencias al Reino Unido, emprenderemos consultas exhaustivas sobre qué competencias deben mantenerse en Westminster y cuáles han de transferirse a Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En todo caso, el Gobierno espera que este proceso dé lugar a un aumento significativo del poder de decisión de todas las administraciones a las que se transfieran competencias.

Negociaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea

El Reino Unido desea pactar con la Unión Europea una asociación profunda y especial que abarque la cooperación económica y en materia de seguridad. Para lograrlo, consideramos que es necesario acordar las condiciones de nuestra futura asociación al mismo tiempo que las de nuestra retirada de la Unión Europea.

Si, por el contrario, abandonamos la Unión Europea sin un acuerdo, el punto de partida será que nuestros intercambios comerciales tendrán que someterse a las condiciones de la Organización Mundial del Comercio. Por lo que respecta a la seguridad, de no alcanzar un acuerdo nuestra cooperación en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo se vería debilitada. En tales circunstancias, tanto el Reino Unido como la Unión Europea sobrellevarían el cambio, por supuesto, pero ese no es el resultado al que debe aspirar ninguna de las partes. Por ello, debemos empeñarnos en evitar tal desenlace.

Estas son las razones que nos llevan a querer pactar una asociación profunda y especial que abarque la cooperación económica y en materia de seguridad, pero también nos mueve el deseo de desempeñar el papel que nos corresponde para que Europa siga siendo fuerte y próspera y capaz de afirmar su liderazgo en el mundo, difundiendo sus valores y defendiéndose de las amenazas que se ciernen sobre su seguridad. Y queremos que el Reino Unido participe de lleno en la materialización de este proyecto para nuestro continente.

Principios propuestos para las negociaciones

Anticipándome a las negociaciones que pronto emprenderemos, quisiera sugerir algunos principios que podríamos acordar para que el proceso sea lo más armonioso y fructífero posible.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 31

i. **Debemos interactuar de un modo constructivo y respetuoso, en un espíritu de cooperación leal.** Desde que asumí el cargo de primera ministra del Reino Unido le he venido escuchando atentamente, así como a mis homólogos, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, y a los presidentes de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Esa es la razón por la que el Reino Unido no pretende formar parte del mercado único: entendemos y respetamos su postura de que las cuatro libertades del mercado único son indivisibles y de que no se puede «escoger a conveniencia». También entendemos que abandonar la Unión Europea acarreará consecuencias para el Reino Unido, pues somos conscientes de que perderemos capacidad de influir en las normas que afectan a la economía europea. Sabemos igualmente que las empresas británicas que emprendan actividades comerciales dentro de la Unión Europea tendrán que adherirse a unas normas acordadas por instituciones de las que ya no formaremos parte, al igual que hacen cuando intervienen en otros mercados extranjeros.

ii. **Debemos dar siempre prioridad a nuestros ciudadanos.** La complejidad de los debates que estamos a punto de emprender es evidente, pero debemos tener presente el lugar central que ocupan en las negociaciones los intereses de todos los ciudadanos. Hay, por ejemplo, numerosos ciudadanos de los Estados miembros restantes que viven en el Reino Unido, así como ciudadanos británicos que viven en otros países de la Unión Europea, y debemos tratar de alcanzar pronto un acuerdo sobre sus derechos.

iii. **Debemos trabajar para lograr un acuerdo global.** Queremos pactar una asociación profunda y especial entre el Reino Unido y la Unión Europea, que abarque la cooperación económica y en materia de seguridad. Hemos de debatir la manera de establecer un acuerdo justo sobre los derechos y las obligaciones del Reino Unido en tanto que Estado miembro saliente, conforme a Derecho y en un espíritu de asociación continua entre el Reino Unido y la Unión Europea. .No obstante, creemos que es necesario acordar las condiciones de nuestra futura asociación al mismo tiempo que las de nuestra retirada de la Unión Europea.

iv. **Debemos colaborar para minimizar los trastornos y ofrecer las mayores garantías posibles.** Los inversores, las empresas y los ciudadanos del Reino Unido y de los veintisiete Estados miembros restantes, así como los de terceros países de todo el mundo, desean poder planificar. Para evitar escollos insalvables en la transición desde nuestra relación actual a la asociación futura, sería conveniente que las personas y las empresas, tanto del Reino Unido como de la Unión Europea, dispusiesen de unos plazos de aplicación para adaptarse a las nuevas disposiciones de manera gradual y ordenada. Acordar este principio de actuación en una fase inicial del proceso ayudaría a ambas partes a reducir al mínimo los trastornos innecesarios.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

v. **En particular, debemos prestar atención a la singular relación del Reino Unido con la República de Irlanda y a la importancia del proceso de paz en Irlanda del Norte.** La República de Irlanda es el único Estado miembro de la UE que comparte frontera terrestre con el Reino Unido. Queremos evitar que vuelva a existir una frontera rígida entre ambos países, poder mantener entre nosotros la Zona de Viaje Común y garantizar que la retirada del Reino Unido de la UE no perjudique a la República de Irlanda. Asimismo, tenemos la importante responsabilidad de asegurarnos de que nada ponga en peligro el proceso de paz en Irlanda del Norte, y de seguir respetando el Acuerdo de Belfast.

vi. **Debemos iniciar lo antes posible conversaciones técnicas sobre políticas detalladas, aunque dando prioridad a los retos más importantes.** Sin duda, una de las primeras prioridades será convenir en un planteamiento de alto nivel de las cuestiones derivadas de nuestra retirada. Pero también proponemos un acuerdo de libre comercio valiente y ambicioso entre el Reino Unido y la Unión Europea, cuyo alcance y ambición deberían ser mayores que los de cualquier otro acuerdo anterior de este tipo, de forma que cubra sectores vitales para nuestras economías vinculadas, como los servicios financieros y las empresas de red. Harán falta conversaciones técnicas pormenorizadas, pero, dado que el Reino Unido es actualmente uno de los Estados miembros de la UE, ambas partes cuentan con normas y marcos reguladores coincidentes. Por tanto, deberíamos dar prioridad a la manera de gestionar la evolución de nuestros marcos reguladores para mantener un entorno comercial justo y abierto, y a la forma de resolver litigios. En cuanto al alcance nuestra asociación —tanto en cuestiones económicas como de seguridad—, mis funcionarios presentarán propuestas detalladas para una cooperación profunda, amplia y dinámica.

vii. **Debemos seguir trabajando juntos para hacer avanzar y proteger nuestros valores europeos compartidos.** Tal vez ahora más que nunca, el mundo necesita los valores liberales y democráticos de Europa. Queremos contribuir a garantizar que Europa siga siendo fuerte y próspera y capaz de mantener su liderazgo en el mundo, proyectando sus valores y defendiéndose de las amenazas que se ciernen sobre su seguridad.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

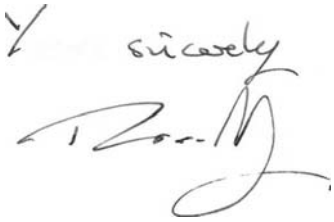
DOC 31

La tarea a la que nos enfrentamos

Como ya he comentado, el Gobierno del Reino Unido quiere acordar una asociación profunda y especial entre el Reino Unido y la UE, que abarque la cooperación económica y en materia de seguridad. En un momento en el que el crecimiento del comercio internacional se está ralentizando, y existen indicios de que los instintos proteccionistas van en aumento en muchas zonas del planeta, Europa tiene la responsabilidad de defender el libre comercio en interés de todos nuestros ciudadanos. Del mismo modo, la seguridad de Europa es ahora más frágil que en cualquier otro momento desde el final de la Guerra Fría. Debilitar nuestra cooperación sería, para la prosperidad y la protección de nuestros ciudadanos, un error que nos costaría caro. Los objetivos del Reino Unido para nuestra futura asociación siguen siendo los que plasmé en mi discurso del 17 de enero en Lancaster House, y que se recogen en el libro blanco publicado el 2 de febrero.

Reconocemos que alcanzar un acuerdo tan amplio, en el plazo de dos años que establece el Tratado para las negociaciones sobre la retirada, constituirá un reto. No obstante, creemos que es necesario acordar las condiciones de nuestra futura asociación al mismo tiempo que las de nuestra retirada de la Unión Europea. Partimos de una posición única en estas negociaciones: una estrecha armonización normativa, la confianza en las instituciones respectivas y un espíritu de cooperación que se remonta a varias décadas. Por esos motivos, y porque la futura asociación entre el Reino Unido y la UE es tan importante para ambas partes, estoy segura de que podremos llegar a un acuerdo en el plazo establecido en el Tratado.

La tarea a la que nos enfrentamos es trascendental, pero no ha de estar fuera de nuestro alcance. Al fin y al cabo, las instituciones y los dirigentes de la Unión Europea lograron unir a un continente devastado por la guerra y convertirlo en una unión de naciones pacíficas, además de haber apoyado la transición de dictaduras a la democracia. Juntos, sé que somos capaces de alcanzar un acuerdo sobre los derechos y obligaciones del Reino Unido como Estado miembro saliente, y establecer al mismo tiempo una asociación profunda y especial que contribuya a la prosperidad, la seguridad y la potencia de nuestro continente.



Excmo. Sr. D. Donald Tusk

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 32

Consejo Europeo

Bruselas, 29 de abril de 2017
(OR. en)

EUCO XT 20004/17

BXT 10
CO EUR 5
CONCL 2

NOTA DE TRANSMISIÓN

De:	Secretaría General del Consejo
A:	Delegaciones
Asunto:	Reunión extraordinaria del Consejo Europeo (art. 50) (29 de abril de 2017) - Orientaciones

Se remite adjunto, a la atención de las delegaciones, las orientaciones del Consejo Europeo consecutivas a la notificación del Reino Unido en virtud del artículo 50 del TUE, adoptadas en la reunión de referencia[1].

---

[1] A raíz de la notificación con arreglo al artículo 50 del TUE, el miembro del Consejo Europeo que represente al Estado miembro que se retira no participará ni en las deliberaciones del Consejo Europeo ni en las decisiones que afecten a este.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 32

Orientaciones – 29 de abril de 2017

ORIENTACIONES CONSECUTIVAS A LA NOTIFICACIÓN DEL REINO UNIDO EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 50 DEL TUE

El Consejo recibió, el 29 de marzo de 2017, la notificación del Reino Unido de su intención de retirarse de la Unión Europea y Euratom, lo que permite que se abran las negociaciones tal como prevé el Tratado.

La integración europea ha traído a Europa paz y prosperidad y hecho posible una cooperación de un nivel y alcance sin precedentes en asuntos de interés común en un mundo en rápida mutación. El objetivo general de la Unión en estas negociaciones será, por tanto, preservar sus intereses, los de sus ciudadanos, sus empresas y sus Estados miembros.

La decisión del Reino Unido de abandonar la Unión es causa de importantes incertidumbres que pueden provocar perturbaciones, en particular en el Reino Unido aunque también, en menor medida, en otros Estados miembros. Aquellos ciudadanos que han fundamentado la organización de sus vidas en los derechos que se derivan de la pertenencia británica a la UE se encuentran ante la perspectiva de perder estos derechos. Empresas y otras partes interesadas perderán la previsibilidad y certeza que entraña el Derecho de la UE. La decisión también tendrá repercusiones para las autoridades públicas. Con esto presente, debemos actuar siguiendo un planteamiento progresivo que dé prioridad a una retirada ordenada. Las autoridades nacionales, empresas y demás partes interesadas deberán adoptar todas las medidas necesarias para prepararse para las consecuencias de la retirada del Reino Unido.

Durante estas negociaciones, la Unión mantendrá su unidad y actuará de forma concertada a fin de alcanzar un resultado justo y equitativo para todos los Estados miembros y que redunde en interés de sus ciudadanos. Será constructiva y procurará alcanzar un acuerdo, lo que redunda en interés de ambas partes. La Unión trabajará con denuedo para alcanzar ese objetivo, pero se preparará también para poder hacer frente a la situación en caso de que fracasen las negociaciones.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Orientaciones – 29 de abril de 2017

Las presentes orientaciones definen el marco de las negociaciones con arreglo al artículo 50 del TUE, y establecen las posiciones y principios generales que la Unión procurará mantener durante toda la negociación. Así las cosas, el Consejo Europeo acoge favorablemente la resolución del Parlamento Europeo de 5 de abril de 2017. Este asunto estará permanentemente sobre la mesa del Consejo Europeo; si procede, el Consejo Europeo actualizará las presentes orientaciones a lo largo de la negociación. Las directrices de negociación se ajustarán en consecuencia.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

DOC 32

Orientaciones – 29 de abril de 2017

I. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

1. El Consejo Europeo continuará rigiéndose por los principios establecidos en la Declaración de los jefes de Estado o de Gobierno y de los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión Europea del 29 de junio de 2016. Reafirma su deseo de tener en el Reino Unido a un socio cercano en el futuro. Reitera asimismo que todo acuerdo alcanzado con el Reino Unido deberá basarse en un equilibrio entre derechos y obligaciones, y garantizar la igualdad de condiciones. Preservar la integridad del mercado único excluye la opción de una participación por sectores. Un Estado no perteneciente a la Unión, que no cumple las mismas obligaciones que un Estado miembro, no puede tener los mismos derechos ni disfrutar de los mismos beneficios que un Estado miembro. Así las cosas, el Consejo Europeo acoge favorablemente el reconocimiento del Gobierno británico de que las cuatro libertades del mercado único son indivisibles y de que no se puede «escoger a conveniencia». La Unión conservará su autonomía en cuanto a la toma de decisiones y al cometido del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

2. Las negociaciones previstas en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE) serán llevadas a cabo con transparencia y como un conjunto único. De conformidad con el principio de que nada está acordado hasta que todo esté acordado, no se podrá buscar una solución por separado para aspectos individuales. La Unión abordará las negociaciones con posiciones unificadas y se relacionará con el Reino Unido exclusivamente a través de los canales establecidos en las presentes orientaciones y en las directrices de negociación. Con el fin de no socavar la posición de la Unión, no habrá negociaciones por separado entre Estados miembros individuales y el Reino Unido sobre asuntos relativos a su retirada de la Unión.

3. Los principios fundamentales establecidos a continuación deben aplicarse por igual a las negociaciones para una retirada ordenada, a cualquier deliberación preliminar y preparatoria sobre el marco de una futura relación y a todo tipo de fórmula transitoria.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

Orientaciones – 29 de abril de 2017

II. NEGOCIACIÓN POR FASES

4. En la fecha en que surta efecto la retirada, los Tratados dejarán de ser de aplicación al Reino Unido, a sus países y territorios de ultramar actualmente asociados a la Unión y a los territorios cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido. El principal propósito de las negociaciones consistirá en garantizar la retirada ordenada del Reino Unido para reducir la incertidumbre y, en la medida de lo posible, reducir al mínimo los trastornos ocasionados por este cambio brusco.

   A tal efecto, la primera fase de las negociaciones tendrá por objeto:

   – proporcionar la mayor claridad y seguridad jurídica posibles a los ciudadanos, las empresas, las partes interesadas y los socios internacionales sobre los efectos inmediatos de la retirada del Reino Unido;

   – desvincular al Reino Unido de la Unión y de todos los derechos y obligaciones que le incumben en virtud de los compromisos adquiridos en tanto que Estado miembro.

   El Consejo Europeo observará atentamente el progreso de las negociaciones y determinará en qué momento se ha avanzado lo suficiente para permitir que estas pasen a la siguiente fase.

5. Si bien un acuerdo propiamente dicho sobre las relaciones futuras entre la Unión y el Reino Unido solo podrá formalizarse y celebrarse una vez que este haya pasado a ser un tercer país, el artículo 50 del TUE dispone que la fórmula que se establezca para la retirada del Reino Unido deberá tener en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión. A tal efecto, debería definirse una idea general del marco de las relaciones futuras entre el Reino Unido y la Unión durante una segunda fase de las negociaciones, conforme al artículo 50 del TUE. Estamos dispuestos a entablar conversaciones preliminares y preparatorias con este fin en el contexto de las negociaciones previstas en el artículo 50 del TUE, tan pronto como el Consejo Europeo decida que se ha avanzado lo suficiente en la primera fase hacia la consecución de un acuerdo satisfactorio sobre las condiciones de una retirada ordenada.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

6. Siempre que sea necesario y jurídicamente viable, en las negociaciones también se podrá tratar de determinar fórmulas transitorias que redunden en interés de la Unión y, cuando proceda, tender puentes hacia el marco previsible de las relaciones futuras en función de los progresos realizados. Toda fórmula transitoria de esta índole deberá definirse claramente, tener un plazo determinado y someterse a mecanismos efectivos de ejecución. En caso de que se decidiese prolongar el acervo de la Unión durante un tiempo limitado, habrían de aplicarse los instrumentos vigentes de la Unión en materia de reglamentación, presupuesto, supervisión, procedimiento judicial y ejecución.

7. El plazo de dos años que establece el artículo 50 del TUE concluye el 29 de marzo de 2019.

III. ACUERDO SOBRE LAS DISPOSICIONES PARA UNA RETIRADA ORDENADA

8. El derecho de todo ciudadano de la UE, y de los miembros de su familia, a vivir, trabajar o estudiar en cualquier Estado miembro de la UE es un aspecto fundamental de la Unión Europea. Junto con otros derechos previstos en la legislación de la UE, este derecho ha moldeado las vidas y opciones de millones de personas. La primera prioridad de las negociaciones será acordar garantías recíprocas para garantizar la situación y los derechos que se deriven del Derecho de la UE, en la fecha de la retirada, de los ciudadanos de la UE y del Reino Unido y sus familias que se vean afectados por la retirada del Reino Unido de la Unión. Estas garantías deben ser efectivas, vinculantes, no discriminatorias y completas, incluido el derecho de adquirir la residencia permanente tras un periodo ininterrumpido de cinco años de residencia legal. Los ciudadanos deberán estar en condiciones de ejercer sus derechos mediante procedimientos administrativos flexibles y sencillos.

9. Asimismo, la retirada de la Unión por parte del Reino Unido tendrá consecuencias para las empresas de la UE que operan con el Reino Unido y en el Reino Unido, y para las empresas del Reino Unido que operan con la Unión y en la Unión. De igual modo, puede afectar a aquellos que han suscrito contratos y acuerdos comerciales o que participan en programas financiados por la UE sobre la base de una pertenencia británica continuada a la UE. Las negociaciones deben tratar de evitar el vacío jurídico una vez que los Tratados dejen de aplicarse al Reino Unido y, en la medida de lo posible, abordar las incertidumbres.

Orientaciones – 29 de abril de 2017

10. Un acuerdo económico único, que incluya los aspectos resultantes del MFP y los relacionados con el Banco Europeo de Inversiones (BEI), el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) y el Banco Central Europeo (BCE), debe garantizar que tanto la Unión Europea como el Reino Unido respetan las obligaciones derivadas de la totalidad del periodo de pertenencia del Reino Unido a la Unión. Dicho acuerdo debe incluir todos los compromisos, así como los pasivos, incluidos los pasivos contingentes.

11. La Unión siempre ha respaldado el objetivo de paz y reconciliación plasmado en el Acuerdo del Viernes Santo, en todos sus elementos, y continuar apoyando y defendiendo los logros, beneficios y compromisos del proceso de paz seguirá revistiendo una importancia capital. Dadas las circunstancias excepcionales de la isla de Irlanda, se necesitarán soluciones flexibles e imaginativas, también con el fin de evitar una frontera rígida, al tiempo que se respeta la integridad del ordenamiento jurídico de la Unión. En este contexto, la Unión también debe reconocer los acuerdos y disposiciones bilaterales entre el Reino Unido e Irlanda que sean compatibles con el Derecho de la UE.

12. La Unión debe acordar con el Reino Unido disposiciones relativas a las zonas de soberanía del Reino Unido en Chipre, y reconocer a este respecto los acuerdos y disposiciones bilaterales entre la República de Chipre y el Reino Unido que sean compatibles con el Derecho de la UE, en concreto por lo que respecta a la protección de los derechos y los intereses de los ciudadanos de la UE que residen o trabajan en las zonas de soberanía.

13. Tras la retirada, el Reino Unido dejará de estar vinculado por los acuerdos celebrados por la Unión o por Estados miembros que actúen en su nombre o por la Unión y sus Estados miembros conjuntamente. La Unión seguirá teniendo derechos y obligaciones en relación con los acuerdos internacionales. En este sentido, el Consejo Europeo espera que el Reino Unido respete su parte de todos los compromisos internacionales contraídos en el contexto de su pertenencia a la UE. En esos casos, debe entablarse un diálogo constructivo con el Reino Unido sobre una posible orientación común de cara a los terceros países socios, las organizaciones internacionales y los convenios implicados.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

14. El acuerdo de retirada tendrá que tratar asimismo de los asuntos que puedan derivarse de la retirada en otros ámbitos de cooperación, como la cooperación judicial, el cumplimiento de la ley y la seguridad.

15. Aunque la ubicación futura de las sedes de organismos e instalaciones de la UE establecidas en el Reino Unido es un asunto que los veintisiete Estados miembros han de resolver rápidamente, deben encontrarse fórmulas que faciliten su traslado.

16. Deben hallarse fórmulas que garanticen la seguridad jurídica y la igualdad de trato para todos los procedimientos judiciales que en la fecha de la retirada estén pendientes ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea e involucren al Reino Unido o a personas físicas o jurídicas que estén en el Reino Unido. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea debe seguir siendo competente para pronunciarse en dichos procedimientos. De forma similar, deben hallarse fórmulas para todos los procedimientos administrativos que en la fecha de la retirada estén pendientes ante la Comisión Europea y los órganos de la Unión e involucren al Reino Unido o a personas físicas o jurídicas que estén en el Reino Unido. Además, deben preverse fórmulas para contemplar la posibilidad de que, con posterioridad a la salida, se incoen procedimientos administrativos o judiciales respecto de hechos acontecidos antes de la fecha de la retirada.

17. El acuerdo de retirada debe comprender mecanismos apropiados de cumplimiento y solución de controversias en relación con la aplicación e interpretación del acuerdo de retirada, así como disposiciones institucionales debidamente circunscritas que permitan adoptar las medidas necesarias para hacer frente a situaciones no previstas en el acuerdo de retirada. Esto debe hacerse teniendo en mente el interés de la Unión de proteger de manera efectiva su autonomía y su ordenamiento jurídico, en particular el cometido del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Orientaciones – 29 de abril de 2017

IV. DELIBERACIONES PRELIMINARES Y PREPARATORIAS SOBRE UN MARCO PARA LA FUTURA RELACIÓN ENTRE LA UNIÓN Y EL REINO UNIDO

18. El Consejo Europeo celebra y comparte el deseo del Reino Unido de establecer una asociación estrecha entre la Unión y el Reino Unido una vez que este haya abandonado la Unión. Si bien una relación entre la Unión y un tercer Estado no puede ofrecer las mismas ventajas que la pertenencia a la Unión, unos vínculos fuertes y constructivos seguirán redundando en interés de ambas partes y deben abarcar algo más que el mero comercio.

19. El Gobierno británico ha indicado que no pretende permanecer en el Mercado Único, pero que quisiera tratar de lograr un acuerdo de libre comercio ambicioso con la Unión Europea. De acuerdo con los intereses de la Unión, el Consejo Europeo está dispuesto a iniciar los trabajos conducentes a un acuerdo de comercio, que habría de concluirse y celebrarse una vez que el Reino Unido haya dejado de ser un Estado miembro.

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

21. Todo futuro marco debe preservar la estabilidad financiera de la Unión y respetar su régimen y normas de reglamentación y supervisión, al igual que su aplicación.

22. La UE está dispuesta a establecer asociaciones en ámbitos que no guardan relación con el comercio, en particular el de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia internacional, así como el de la seguridad, la defensa y la política exterior.

Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports
Número 2/Issue # 2, 2016-2017, pp. 353-558
ISSN 2444-7382

23. La asociación futura tiene que incluir mecanismos apropiados de cumplimiento y solución de controversias que no afecten a la autonomía de la Unión, en particular a sus procedimientos decisorios.

24. Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido.

V. PRINCIPIO DE COOPERACIÓN LEAL

25. Hasta el momento en que abandone la Unión, el Reino Unido sigue siendo miembro de pleno derecho de la Unión Europea, y está sujeto a todos los derechos y obligaciones establecidos en los Tratados y con arreglo a la legislación de la UE, incluido el principio de cooperación leal.

26. El Consejo Europeo reconoce que, en el contexto internacional, es necesario tener en cuenta las especificidades del Reino Unido como Estado miembro saliente, siempre y cuando respete sus obligaciones y sea leal a los intereses de la Unión mientras siga siendo miembro de ella. De forma similar, la Unión espera que el Reino Unido reconozca la necesidad de que los veintisiete Estados miembros se reúnan y traten cuestiones relacionadas con la situación posterior a la retirada del Reino Unido.

27. Mientras el Reino Unido siga siendo miembro de la Unión, todos los asuntos corrientes de la UE han de seguir su curso con la mayor fluidez posible entre veintiocho Estados. El Consejo Europeo sigue comprometido a impulsar ambiciosamente las prioridades que se ha fijado la Unión. Las negociaciones con el Reino Unido se mantendrán aparte de los asuntos corrientes de la Unión y no interferirán con la marcha de dichos asuntos.

VI. DISPOSICIONES DE PROCEDIMIENTO PARA LAS NEGOCIACIONES CON ARREGLO AL ARTÍCULO 50

28. El Consejo Europeo refrenda las disposiciones expuestas en la declaración de los veintisiete jefes de Estado o de Gobierno de 15 de diciembre de 2016.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS

NORMAS PARA LOS AUTORES

La Revista *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, publica trabajos de investigación sobre la controversia gibraltareña. La publicación de trabajos y contribuciones en la Revista está abierta a todos los especialistas con independencia de su nacionalidad.

Trabajos de Investigación

Los originales se enviarán en lengua castellana o inglesa escritos en Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, interlineado 1,5), sin sobrepasar las 20 páginas. Se aceptarán versiones de trabajos ya publicados en otros idiomas. Se harán llegar preferentemente por correo electrónico a la dirección cuadernosdegibraltar@uca.es; de no ser posible su envío por correo electrónico, se podrán enviar en papel (una copia), con un archivo en disquete o CD, a nombre de Inmaculada González García, co-Directora de la Revista, a la dirección: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZCADIZ.

Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción.

Epígrafes, Sumario, Resúmenes, Palabras clave, Títulos

Los trabajos se estructurarán en epígrafes y subepígrafes con el orden de sucesión de numerales –I (II, III, IV…)—1 (2,3,4…)—A (B, C, D…)—a (b, c, d,…)—i (ii, iii, iv…). Los originales deben ir acompañados de un Sumario en forma de esquema con los numerales referidos. También de un resumen en castellano, y en inglés. Igualmente, deben añadirse las Palabras Clave (en castellano e inglés), y el título del trabajo traducido al inglés.

Citas

Las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por apellidos, en mayúsculas, del autor. Todas las notas irán a pie de cada página, numeradas mediante caracteres arábigos.

En la citas de libros, éstos van escritos en cursiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., Las relaciones Euromediterráneas, Ed. Algeciras, Madrid, 2012, en pp. 54-92).

En las citas de artículos, el título del trabajo va entrecomillado, y en cursiva sólo la Revista u obra colectiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., «España y Marruecos en el siglo XXI», Paix et Sécurité Internationales, nº 7, 2012, pp. 54-92).

La jurisprudencia nacional e internacional debe referirse según el sistema de cita de cada Tribunal.

Las referencias textuales de frases o párrafos de trabajos de otros autores o de documentos o resoluciones judiciales, irán entrecomilladas sin cursiva, preferiblemente en notas a pie de página. Se ruega reducir al mínimo las citas de direcciones o enlaces a sitios WWW localizables a través de Internet.

Proceso de Publicación

Los órganos de dirección de la Revista decidirán la publicación de los trabajos. Todos los estudios y notas deberán ser informados favorablemente por algún miembro de la Dirección, del Comité de Redacción, del Consejo Asesor o por algún especialista, por delegación de estos órganos. Se valorarán la creatividad, rigor, metodología, propuestas y aportaciones de los trabajos. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original, y sujeta a modificaciones conforme a Reglas de edición. La comunicación de la decisión sobre la publicación, la publicación previa revisión, o la no publicación, será motivada y no excederá de seis meses. Los autores de trabajos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de

imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Libros y Recensiones

Los libros enviados a la Revista serán objeto de publicación en una Lista de libros recibidos. La Dirección de la Revista encargará en determinados casos una Reseña, Recensión o Comentario. Sólo se publicarán las Recensiones encargadas por la Revista *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*.

Copyright

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al Consejo de Dirección.

Información

Cualquier otra información puede obtenerse en la siguiente dirección:

cuadernosdegibraltar@uca.es; o bien por correo postal a la co-Directora de la Revista: Inmaculada González García, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Advertencia

Cualquier incumplimiento de las presentes normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
GUIDE FOR AUTHORS

The *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports* Review publishes articles on the controversy over Gibraltar. Publication of contributions is open to all scholars regardless of their nationality.

Research Papers

Papers should be written in Spanish or English, using Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, 1.5), not exceeding 20 pages. Published articles in another language version will be accepted. They can be sent preferably by e-mail to cuadernosdegibraltar@uca.es. If the paper can not be sent by e-mail, a printed copy or a file on Diskette or CD can be mailed to Inmaculada Gonzalez García, co-Directora de la Revista, at: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Authors will be notified within thirty days of receipt.

Headings, Summary, Keywords, Titles

The work should be structured with the following headings and subheadings: sequence of numerals - I (II, III, IV ...) -1 (2,3,4 ...)-A (B, C, D ...)-a (b, c, d, ...)-i (ii, iii, iv ...). Manuscripts must be accompanied by a Summary in outline form with the numeral order listed above and must contain a summary in Spanish and English. Likewise, keywords and a title are required and must also be translated into Spanish and English.

Citations

The references must be listed alphabetically by last name of the author, written in capital letters. Numbered citations should be inserted at the bottom of each page using Arabic numerals.

Book citations must be written in italics (Example, GARCIA GARCIA, J., Euro-Mediterranean relations, Ed Algeciras, Madrid, 2012, at p. 54-92).

In article citations, the title should have quotation marks, and magazines or collective works should be in italics. (Example, GARCIA GARCIA, J., "Spain and Morocco in the XXI century", Paix et Sécurité Internationales, No. 7, 2012, pp. 54-92).

National and international case law must be cited according to the system of each Court or Tribunal.

The textual references of sentences or paragraphs from works of other authors or documents or judgments should have quotation marks without italics, preferably in the footnotes. Please minimize citations or links to Internet websites.

Release Process

The Editorial Board will decide which papers to publish. All studies and notes should be reviewed favorably by any member of the Editorial Board, by a specialist or by a reviewer designated by the board. Creativity, excellence, methodology, proposals and the main contributions of the paper will be taken into consideration. Papers will be published under the condition that the authors accept to make the changes suggested by the Review and other pertinent changes in accordance with publishing rules. The communication of the decision regarding publication and revision prior to publication or non-publication, shall be substantiated and shall not exceed six months. Authors of papers accepted for publication will be required to correct proofs, which are to be returned within 48 hours. Substantial changes to the proofs are not allowed. Only the correction of errors regarding the accepted version are authorized.

Books and Book Reviews

Books sent to the Review shall be published on a list of Received Books. The Editorial Board can commission, in certain cases, a Book Review or Comment. Only the Book Reviews commissioned by *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports* will be published.

Copyright

Papers will be published under the condition that the author or authors yield to the Review exclusive reproduction rights. In the event of requests from third parties to reproduce or translate articles or parts thereof, these decisions will be made by the Editorial Board.

Information

Any other information can be obtained at the following address: cuadernosdegibraltar@uca.es, or by mail to the co-Directora de la Revista: Inmaculada González García, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Warning

Any breach of these regulations shall constitute grounds for rejection of the manuscript submitted.

Cuadernos de Gibraltar
Gibraltar Reports

#02 | 2016-2017

Sumario
Table of Contents

PRESENTACIÓN

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA; Alejandro del VALLE GÁLVEZ

EDITORIAL

Alejandro del VALLE GÁLVEZ, **Brexit Negotiations and Gibraltar: Time for a 'Modus Vivendi'?**

CONFERENCIAS DE EXCELENCIA

Antonio REMIRO BROTÓNS, **Gibraltar en la política exterior de España**

ESTUDIOS

Tito BENADY, **The Jews of Gibraltar before the Treaty of Utrecht and the development of the Jewish Community since**

Alejandro del VALLE GÁLVEZ, **Gibraltar, the Brexit, the Symbolic Sovereignty and the Dispute. A Principality in the Straits?**

Miguel ACOSTA SÁNCHEZ, **Gibraltar, trabajadores fronterizos y controles de frontera**

Jesús VERDÚ BAEZA, **Controversia y protección del patrimonio cultural subacuático en la Bahía de Algeciras/Gibraltar**

Luis ROMERO BARTUMEUS, **Los actores que intervienen en la estrategia del Estrecho de Gibraltar**

Teresa PONTÓN ARICHA, **Los acuerdos internacionales de intercambio de información fiscal con Gibraltar**

Martín GUILLERMO RAMÍREZ, **Instrumentos legales para la cooperación transfronteriza: Las Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial**

ÁGORA

Fabian PICARDO, **Futuros para Gibraltar y el Campo tras el Brexit**

Peter CARUANA, **No hay fórmula más eficaz o válida que el diálogo tripartito**

Juan CARMONA DE CÓZAR, **El Grupo Transfronterizo / Cross-Frontier Group. Historia, motivación y objetivos**

Peter MONTEGRIFFO, **Gibraltar - Campo de Gibraltar, evolución y perspectivas de futuro para la convivencia transfronteriza**

Tito BENADY, **Inmigración en Gibraltar procedente de otras colonias británicas en el Mediterráneo: Menorca en el Siglo XVIII, y Malta en el Siglo XIX**

RECENSIONES

Gracia LEÓN ROMERO, **Campo de Gibraltar, una imagen con valor estratégico,** por Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ

José Ramón REMACHA TEJADA, **Gibraltar y sus límites,** por José Antonio DORAL GARCÍA

DOCUMENTACIÓN

AUGibraltar
Aula Universitaria
Gibraltar - Campo de Gibraltar

CÁTEDRA JEAN MONNET
INMIGRACIÓN Y FRONTERAS
DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
EDUCACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Y EUROPEOS
Centro de Estudios Internacionales y Europeos
del Área del Estrecho
SEJ-572