

# 05

2022-2023

# Cuadernos de Gibraltar

## Gibraltar Reports



424.—Vista general del Peñón de Gibraltar.

Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar

Academic Journal about the Gibraltar Dispute

[http://doi.org/10.25267/Cuad\\_Gibraltar](http://doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar)

**Citation:** DE FARAMIÑÁN GILBERT, J.M: «DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Colección Informes de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 159.», *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, num. 5, 2022-2023.

**DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Colección Informes de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 159.**

Cuenta la mitología griega, en referencia con los doce Trabajos de Hércules, que el héroe en su lucha contra el gigante Anteo, por medio de un golpe que asestó con su masa, produjo una brecha en la cordillera que unía Europa y África y una corriente de mar se abrió paso por el estrecho formado entre ambas riberas. Narra el mito que el propio Hércules colocó dos columnas a modo de marca geográfica, como separación entre los montes de Abilia y Calpe, tal como apuntan Plinio el Viejo y Pomponio Mela. En Calpe se situaría la columna norte, en el actual Peñón de Gibraltar y en Abilia, la columna sur, que podría situarse en el monte Hacho en Ceuta o en el Monte Musa en Marruecos. Los griegos le llamaron las «Estelas de Heracles» y los romanos, las bautizaron como las «columnas de Hércules». Lo que indica que en el subconsciente colectivo de la región las columnas han desempeñado un papel de pertenencia y un punto de inflexión entre el viejo mundo y el nuevo mundo, como lo denotan las referencias de *Non terrae plus ultra* cuando aún la geografía no había detectado la existencia del continente americano y de *Plus ultra*, una vez confirmada su presencia.

Ello indica la querencia de los Estados costeros hacia esas hercúleas columnas, que más allá del mito marcan el espíritu de unos pueblos afincados a su vera y que ha marcado la permanente reivindicación de España por el Peñón, como muy bien han señalado los profesores Del Valle y González en la detallada introducción al texto. Ha sido siguiendo la estela apuntada por los autores (Palabras Previas, p. 15) al referirse a la *Ciudad Perdida del Reino*, por lo que, en ese bucle nostálgico en el que asientan sus acertadas reflexiones, he encontrado el acicate para rememorar el mito de Hércules que, de forma tácita, pero sustancial se ha enraizado en el imaginario español.

La obra se introduce con una *Presentación* a cargo del presidente de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR), Javier Díez-Hochleitner que avala la calidad del informe AEDEUR «*España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo Tratado y marco de relación con la Unión Europea*» solicitado a los autores y que ha servido de soporte analítico para el desarrollo del libro que presentamos. Téngase en cuenta, que este Informe tuvo que someterse para su aprobación, a través de un novedoso modelo que utiliza la AEDEUR, como es el encuentro con los *discussants*; que en este caso corrió a cargo de reputados especialistas tales como Fernando Castillo de la Torre, del Servicio Jurídico de la Comisión Europea, Nuria Díaz Abad, de la Abogacía del Estado y del Consejo General del Poder Judicial y Cristina Izquierdo Sans, de la Universidad Autónoma de Madrid y que una vez superado corrobora su nivel científico.

Tengamos en cuenta de que el Brexit ha trastocado las reglas del juego entre el Reino Unido y la Unión Europea generando un efecto dominó sobre relaciones paralelas como las que afectan al Reino de España con Gibraltar y a las relaciones hispano-británicas. Sin embargo, hay que reconocer que la posición española ha tomado fuerza, como se desprende del Protocolo sobre Gibraltar que junto a los Memorandos de Entendimiento (MOUs) en el marco del Acuerdo de Retirada de 2018 ha abierto una espita de análisis. Como bien señalan sus autores, Gibraltar es la *Ciudad Perdida del Reino* (p.15), como una añoranza inacabada del imaginario colectivo español en un relato anclado en los mitos que sueña con alcanzar su completa identidad con la parte desgajada de su piel de toro. Sin embargo, el tema aún se debate en la búsqueda de un acuerdo internacional entre el Reino Unido y la Unión Europea que se refiera y mejore las relaciones con el enquistado Peñón de Gibraltar.

El profesor Del Valle y la profesora González asumen un reto importante al abarcar en esta obra suculentos argumentos que sirvan para reconfigurar el desdibujado panorama que afecta a Gibraltar y al Campo de Gibraltar y analizar el nuevo marco de relación con Gibraltar en el ámbito del post-Brexit y su integración como territorio económico dentro del área Schengen; en un futuro en el que España apuesta por resituar el conjunto de las relaciones fronterizas en un área de «prosperidad compartida». Se trata de un trípode inestable, Gibraltar-España-Reino Unido que reclama un afianzamiento estructural en el que la Unión Europea tendrá que vertebrar la cuarta zanca

que brinde solidez al modelo. Los autores realizan un detallado análisis en el que diseccionan con precisión de cirujano todos los matices relacionados con «agazapadas cuestiones de soberanía, la complejidad técnica de los temas de negociación y la originalidad y novedad del modelo», que pueden rodear de peligros e incertidumbres a los acuerdos y al «modelo que se busca implementar en el futuro en este mítico territorio» (p.17).

El interés y la oportunidad coyuntural que presenta esta obra nos induce a realizar, en esta presentación, un análisis pormenorizado de sus contenidos con la idea de que los lectores logren calibrar en esta recensión la verdadera dimensión y el interés del tema tratado.

Este trabajo de investigación se estructura en diez Capítulos por los que se va desglosando el itinerario que nos pueda llevar al ansiado corolario de un Tratado beneficioso para gibraltareños y campogibraltareños.

El *Capítulo primero* hunde sus raíces en los comienzos del proceso desde la Declaración de Lisboa (1980) o la Declaración de Bruselas (1984) basadas en la reintegración de Gibraltar a la soberanía española sobre la base de las Resoluciones de las Naciones Unidas. El Proceso de Bruselas que abrió la Verja y el tránsito por el paso fronterizo fortaleció las relaciones bilaterales que dieron pábulo a la idea de una soberanía conjunta, pero que fue conjurada por el propio Gobierno gibraltareño a través de un referéndum en 2002. Esfuerzos encomiables como la creación del Foro Tripartito de Diálogo dieron lugar, durante casi siete años, a una interesante cooperación fronteriza. El Brexit va a cambiar las tornas y en 2016 con la salida del Reino Unido de la Unión Europea se quebranta el estatus jurídico europeo de Gibraltar que «era y es, aún, sumamente beneficioso para este territorio» (p. 24). No obstante, resulta paradójico que a pesar de que el referéndum en Gibraltar resultó decididamente favorable a permanecer en la Unión Europa, la decisión de abandonar del Reino Unido arrastró al Peñón en su salida. La necesidad de buscar un nuevo estatuto europeo para Gibraltar le ha brindado a España una magnífica oportunidad de protagonismo en la búsqueda de soluciones que se han reflejado en el Protocolo sobre Gibraltar y los Memorandos de Entendimiento (MOUs).

En el *Capítulo segundo*, se realiza un estudio pormenorizado de las reivindicaciones españolas sobre su soberanía en Gibraltar. Téngase en cuenta que la reclamación ante las Naciones Unidas se plantea en 1964 y se

cataloga, por parte de la Organización, al territorio en cuestión en la lista de territorios no autónomos pendientes de descolonización. Se trata de una reivindicación histórica y secular que comienza en 1704 y que sigue pendiente en la actualidad. Como se señala en la obra, la reclamación de la soberanía sigue siendo una constante de la política española, aunque es cierto, *grosso modo*, que «los gobiernos conservadores han incidido o acentuado más las cuestiones de soberanía, y los gobiernos progresistas la cooperación transfronteriza local y comarcal» (p. 32).

En el *Capítulo tercero*, se aborda la cuestión transfronteriza que en el periodo post-Brexit se ha convertido en una urgente necesidad para las buenas relaciones entre las entidades territoriales españolas y el Gobierno de Gibraltar y poder alcanzar acuerdos de naturaleza jurídica. Con el fin de poder comprender este complejo entramado los autores analizan la cuestión desde varias perspectivas teniendo en cuenta, por un lado, «La realidad cotidiana en el Campo de Gibraltar» (p. 35) y, por otro lado, la cuestión de «La Línea de la Concepción, como ¿ciudad autónoma?» (p.52).

Recordemos que en el proceso bilateral de la Declaración de Bruselas (1984) se tuvo en cuenta un marco de cooperación necesario entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, lo que no fue óbice para mantener las cuestiones de la soberanía sin que afectase a la cooperación transfronteriza que trae aparejado el bienestar y desarrollo de los españoles campogibraltareños, principales víctimas de la controversia. Como se apunta en la obra, «se trata de cuestiones de convivencia necesaria para el día a día en un entorno dividido por un paso fronterizo, pero profundamente interconectado en la Bahía de Algeciras» (p. 36). Claro está, que la cooperación transfronteriza analizada desde la perspectiva europea nos plantea una cierta bifocalidad que no debe pasarnos desapercibida, ya sea aquella que se determina entre comunidades o autoridades territoriales, situadas a uno y a otro lado de una frontera y que reconoce a dichas autoridades la facultad de concluir acuerdos o contratos de carácter transfronterizos. Como también, por otro lado, la cooperación transfronteriza que se desarrolla en el seno de la Unión Europea, en el marco de su Política de Cohesión económica, social y territorial, pero que en este caso lo que persigue es reducir las desigualdades regionales y los niveles de desarrollo entre las regiones y los Estados europeos y que afecta a las regiones transfronterizas.

Por ello, los autores señalan que, en el seno de la Unión, estos criterios han sido de aplicación para Gibraltar, pero no para «la zona circunvecina española en sus relaciones con la Colonia» (p.38). Esta compleja situación ha alterado las relaciones de otros Estados de la Unión con las autoridades de Gibraltar dado que tienen que hacerlo a través de las autoridades británicas, lo que implica un incumplimiento por parte del Reino Unido de la legislación europea en su aplicación al territorio de Gibraltar (en las materias de su competencia) y que se ha visto trastocado con el proceso del Brexit y la cooperación transfronteriza. Resulta sumamente interesante y oportuna la matización que realizan los autores cuando señalan lo que han titulado como la «espontaneidad» de las relaciones de cooperación transfronteriza entre las entidades subestatales españolas y el Gobierno de Gibraltar; es decir, la existencia de una práctica espontánea de cooperación entre Gibraltar y el entorno del Campo de Gibraltar, que con eficacia ha logrado subyugar la inexistencia de un marco institucional y jurídico que tendría que haberse llevado por parte de los Estados. Por esta vía paralela se ha logrado soslayar las trabas surgidas por una compleja relación institucional, generando relaciones de buena vecindad que, potenciando cuestiones de interés común y sin afectar los temas relacionados con la soberanía del Peñón, han cristalizado, por ejemplo, en la creación del Instituto Transfronterizo del Estrecho de Gibraltar.

A ello, se sumó el Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, que aportó la inteligencia de generar un cambio cualitativo de estrategia al desvincular a la cooperación transfronteriza de la controversia histórica sobre la soberanía del Peñón. A través del mencionado Diálogo se proponía vencer el histórico contencioso con la fórmula de «dos banderas y tres voces» siguiendo la estela del espíritu de las Naciones Unidas sobre el tema. Como señalan los autores, este Foro Tripartito de Diálogo sobre Gibraltar, separado del Proceso de Bruselas, «supuso un avance en las relaciones de cooperación entre las partes» (p.44), dado que en el Foro se pudo avanzar sorteando las cuestiones de fondo relativas a la soberanía y potenciando la cooperación transfronteriza.

Sin embargo, no corrían buenos tiempos para la lírica y la llegada del gobierno conservador en España dio al traste con los avances alcanzados y la suspensión del funcionamiento del Foro. Como se señala en la obra, «la crisis diplomática surgida en el periodo de confrontación de García-Margallo tuvo consecuencias devastadoras para la cooperación y convivencia de las

poblaciones en la comarca de Gibraltar-Campo de Gibraltar» (p. 48). Será, entonces, la sociedad civil la que tome las riendas con el fin de lograr avances positivos en las relaciones, máxime cuando la incidencia del Brexit podía poner en entredicho las relaciones socioeconómicas entre Gibraltar y su Campo. Será la creación del Grupo Transfronterizo el que, en 2015, promueve la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), como un instrumento eficaz de cooperación promovido por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea capaz de gestionar proyectos de colaboración conjuntos de Gibraltar y su Campo y con el apoyo de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, la Diputación de Cádiz y el Parlamento de la Junta de Andalucía.

Destacan los autores, un dato sumamente interesante como es el caso de La Línea de la Concepción, pues apuntan que «la contigüidad con Gibraltar hace del Municipio de La Línea una Ciudad fronteriza única en Europa. Sus especiales condiciones y agravios le han llevado a iniciar un procedimiento administrativo para constituirse en Ciudad Autónoma dentro de la organización territorial del Estado español» (p.52). En este punto, cabe hacer incidencia sobre las consecuencias directas y negativas de las decisiones políticas y las crisis diplomáticas entre los Gobiernos de España y Reino Unido que afectan a vida cotidiana de las personas que viven en la zona. Por tales razones, cabe aprovechar el contexto que se ha producido por el Brexit como una oportunidad para consolidar en el marco europeo, las específicas y particulares condiciones de La Línea como una ciudad fronteriza única en Europa «dadas las peculiaridades de tener un paso fronterizo con una frontera no demarcada con el territorio de Gibraltar, pendiente de descolonización» (p.54). Ello reclama la necesidad de solicitar a la Unión Europea que proteja y ampare a una ciudad muy condicionada y afectada por las particulares circunstancias únicas como ciudad fronteriza. A partir de estas reflexiones, en la obra se analizan de manera puntual y práctica los posibles argumentos para que se tenga en cuenta la singularidad de La Línea, ya sea en el plano internacional o europeo. Cabe tener en cuenta, un aspecto importante desde el punto de vista del Derecho internacional, ya que el Municipio tiene como límites no una frontera internacional, sino una demarcación elaborada por el Reino Unido y no aceptada (de manera secular) por España y, además, pendiente de descolonización en el marco de las Naciones Unidas. Siguiendo

la propuesta presentada por el Ayuntamiento de La Línea de convertirse en la tercera ciudad autónoma española al desgajarse de la Comunidad andaluza y entendiendo que se trata también de un modo de reclamar la atención sobre su particular situación y «la necesidad de intervención en este olvidado rincón del Estado» (p. 56). Los autores plantean algunas soluciones que tengan un cariz operativo y realista, ya sea buscando, la adopción en la Unión Europea de un Programa excepcional específico o, también, la posibilidad de acogerse a una modalidad de ejecución de Programas de los Fondos estructurales prevista en la normativa europea de Cohesión, lo que podría brindar soluciones razonables a un Municipio tan singular.

Llegados al *Capítulo cuarto*, se estudia la situación de España y las negociaciones del Brexit respecto al tema de Gibraltar. La salida del Reino Unido, apuntalada en el artículo 50 del TUE, pero sin experiencia anterior, al tratarse del primer caso de retirada de la Unión Europea, ha implicado la necesidad de elaborar diversos y sucesivos tratados. Ello, ha dado lugar al Tratado de Salida del Reino Unido de la Unión Europa (enero 2020), al Tratado Comercial (diciembre de 2020) y al Tratado sobre Gibraltar (aún en fase de negociación). Cabe destacar que desde que se produce el referendo de salida, España ha estado muy atenta y ha logrado el compromiso de que cualquier decisión sobre la aplicación del Derecho de la Unión Europea al territorio de Gibraltar tuviese el previo consentimiento del Gobierno de España. Por ello, se afirma que «con el Brexit España ha hecho valer una posición prevalente en los Tratados en los que se ha articulado el proceso de salida británica» (p. 62).

En el *Capítulo quinto*, se estudia de manera exhaustiva el Tratado de Retirada Reino Unido-Unión Europea, así como, el Protocolo sobre Gibraltar y los Memorandos de Entendimiento (MOUs). Se recuerda que la única mención que se hace sobre Gibraltar en el Tratado de Retirada se refiere al artículo 3.1 en el que se establece su ámbito de aplicación territorial y como consecuencia de ello, se indica la necesidad de adoptar un Protocolo específico sobre Gibraltar (2018) integrado en el Tratado de Retirada. El mencionado Protocolo incide en la oportunidad de elaborar unos Memorandos de Entendimiento (MOUs), negociados y aprobados por España y Reino Unido. Los cuatro MOUs se refieren a los derechos de los ciudadanos y trabajadores transfronterizos, la cooperación policial y aduanera, la cooperación en materia medioambiental y las cuestiones relacionadas con el tabaco y otros productos. Como se ha señalado,

se trata de «una opción estratégica para todas las partes muy importante, que permite elevar a rango de Derecho originario cuestiones esenciales de la cooperación transfronteriza en la comarca (como las materias reguladas por los MOUs y el Tratado sobre fiscalidad y protección de intereses financieros), creándose además una estructura de seguimiento de estos acuerdos» (p. 66). Ello nos lleva a destacar que, en estos instrumentos en relación con la cuestión gibraltareña, existe una peculiar combinación de un tratado, como el Tratado de Retirada, que se califica como Derecho originario europeo, junto a los MOUs, que implican la existencia de un *Soft Law* de acuerdos hispano-británicos y que resulta una interesante novedad en la historia de los acuerdos entre ambos gobiernos sobre el tema de Gibraltar. Pues, como señalan los autores «siempre se ha hecho uso de *Soft Law* en los acuerdos de España con el Reino Unido sobre Gibraltar, pero, este reconocimiento por la Unión Europea es una novedad aportada por el Tratado de Retirada, al conformar un nuevo formato de cooperación para Gibraltar» (p. 89); lo que puede preludiar una nueva fase de consolidación en la cooperación hispano-británica, dando el respaldo y amparo jurídico de la Unión al *Modus Vivendi* acordado entre España y el Reino Unido.

En el *Capítulo sexto*, se analiza el Acuerdo Comercial y la relación futura del Reino Unido y la Unión Europea. Es el conocido como «Acuerdo de Nochebuena» (diciembre 2020) que se ocupa de las relaciones futuras entre la Unión Europea y el Reino Unido y que nos permite colegir que junto con el Tratado de Retirada estamos hablando de un acuerdo fundamental para las futuras relaciones entre ambos bloques. Si bien, en este caso, no existe ninguna referencia a la situación de Gibraltar, lo que no es óbice para entender que existen en este acuerdo puntos sensibles que tangencialmente podrían afectar a los trabajadores fronterizos en Gibraltar, cuando se tratan temas como la libre circulación de trabajadores o cuestiones relativas a la seguridad social. Por lo que se deriva la inquietud de alcanzar cuanto antes un Tratado específico sobre Gibraltar.

Por tal razón, el *Capítulo séptimo*, recaba la atención sobre la necesidad de alcanzar la firma del Tratado Reino Unido-Unión Europea sobre el tema específico de Gibraltar, con la capacidad de dotarle de un nuevo estatuto enmarcado en el Derecho europeo, que de modo específico regule el contencioso, excluyéndole de la lista de materias propias del Tratado Comercial

entre el Reino Unido y la Unión Europea, siguiendo la estrategia negociadora de España que ha solicitado que la cuestión de Gibraltar constituya un tema específico. No obstante, para alcanzar dicho acuerdo específico será prioritario que exista un acuerdo previo entre España y el Reino Unido, que constituye un entendimiento por ambas partes sobre los elementos fundamentales de la futura relación entre la Unión Europea y Gibraltar. Este «Principio de acuerdo» sobre Gibraltar y sobre el Brexit tiene la virtud de reunir una serie de documentos en los que se destacan aquellos contenidos que se refieren de manera concreta a la movilidad y al tránsito por el paso fronterizo de la Verja, con referencia a la circulación de ciudadanos y de trabajadores fronterizos. Junto a ello, otra de las importantes aportaciones de ese «Principio de acuerdo» ha sido el considerar que el territorio de Gibraltar se integre en el *Área Europea Schengen*, lo que implica acabar con la Verja. Como se apunta en la obra, todo ello «detalla una clara voluntad de regular con permanencia una cooperación transfronteriza estable y normalizada de España para Gibraltar y el Campo de Gibraltar» (p. 100). No obstante, todo hace pensar que la peculiar incorporación de Gibraltar a Schengen se convertirá en una especie de *Protectorado Schengen de España* «donde los residentes en Gibraltar son invitados a participar de los beneficios de Schengen gracias a España» (p. 103), dado que España garantizará la plena protección del espacio Schengen.

En el *Capítulo octavo*, se pone en evidencia el calado y la complejidad de los temas de fondo que trasuntan a la adopción del Tratado específico sobre Gibraltar, dado que se deberá realizar un esfuerzo dogmático y exegético con el fin de amoldarse al Derecho de la Unión Europea y a los planteamientos y estrategias negociadoras de la Comisión, pues, como se sabe Gibraltar es «un compendio inagotable de enrevesadas y envenenadas divergencias jurídicas y políticas» (p. 105). Tengamos en cuenta, por ejemplo, que al no pertenecer el Reino Unido al territorio Schengen ni ser Gibraltar un Estado, solo podrá integrarse en Schengen si España asume los compromisos internacionales de control de frontera exterior. Además, deberá acordarse que los controles en la frontera interior, es decir, en el paso fronterizo de la Verja sean suprimidos y llevar a cabo su desmantelamiento. Sin olvidar que el retirado del vallado de la Verja correspondería al Reino Unido, dado que se trata de una edificación británica erigida en 1909, siendo una demarcación unilateral británica a la que España históricamente se ha opuesto. Por ello, en este Capítulo, los

autores se preguntan si, desde el punto de vista conceptual, nos encontramos jurídicamente ante una integración, una incorporación o una ampliación del territorio Schengen (p. 109). No olvidemos que el acervo Schengen es particularmente relevante con relación al requisito de la supresión de controles en las fronteras interiores (para el caso que nos ocupa, la Verja) y los controles uniformes en las fronteras exteriores (en este caso, para España). Por lo cual, a la hora de responder a las preguntas sobre cómo etiquetarlo jurídicamente, «podemos afirmar que el territorio continental Schengen español se amplia o que el territorio de Gibraltar queda como un espacio tutelado por España (...) No se trata, por tanto, de una integración de Gibraltar en Schengen, sino de una ‘incorporación’ al espacio Schengen de este territorio, bajo la tutela de España» (p. 111). Se trata de temas endiabladamente complejos que generan reticencias nuevas que sobre viejas reivindicaciones enquistan aún más las posibles soluciones. A todo esto, la cuestión de la frontera norirlandesa, que si bien lejana en lo geográfico, pero cercana en los problemáticos, ha venido a generar aún mayores problemas y ha levantado antiguos resabios. En efecto, dentro de las negociaciones de salida entre la Unión Europea y el Reino Unido en el marco del Brexit, el asunto de los controles fronterizos entre Irlanda e Irlanda del Norte que con anterioridad al Brexit resultaban inexistentes. Con el fin de mantener este *Statu Quo* se había previsto que, tras la Retirada británica, el Reino Unido permaneciera en la Unión Aduanera, a efectos de facilitar la libre circulación de mercancías en toda la isla de Irlanda y el territorio británico. Sin embargo, los cambios en el poder de la *Premier* Theresa May por Boris Johnson alteraron el comportamiento del Gobierno británico con relación a la libre circulación al indicar que no cumpliría lo previsto en el Tratado de Retirada de 2020 para Irlanda del Norte, generando el riesgo de una guerra comercial, por un acto de carácter unilateral al adoptar una Ley interna que conculca el cumplimiento de un Tratado internacional. Ello generó un efecto rebote dando lugar a un considerar un cierto paralelismo, a pesar de tratarse de supuestos distintos, entre la supresión de controles de personas y aduaneros entre Irlanda e Irlanda del Norte y la misma supresión de controles entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar y la preocupación de que pudiese afectar a las negociaciones del Tratado de Gibraltar entre el Reino Unido y la Unión Europea, ya que se trata de los mismos interlocutores. Otro tema tangencial, pero no menos importante, aunque poco conocido, es la cuestión de las bases

militares británicas en el Peñón sobre las que el Reino Unido mantiene un singular interés. En este sentido, los autores llaman la atención sobre el silencio que ha mantenido España sobre la presencia de estas bases británicas en la Bahía de Algeciras, «que constituye un claro exponente de la actuación colonial británica» (p. 117).

Volviendo, nuevamente, a la futura adopción del Tratado sobre Gibraltar habría que estudiar el alcance de su naturaleza, pues conforme al artículo 218.3 del TUE solo necesitará, por parte de la Unión Europea, la aprobación por el Consejo, por el Parlamento Europeo y la ratificación por el Consejo de la Unión, por lo que a España le interesa que no surja un inesperado bloqueo legislativo interno por parte de uno de los 27 Estados miembros. Junto a ello, cabe estudiar el futuro de los cuatro Memorandos de Entendimiento (MOUs) sobre los que caben varias alternativas sujetas a que se alcance o no el acuerdo final sobre el Tratado de Gibraltar y que se analizan detenidamente por los autores. Dado que, en la proteica situación en la que nos encontramos, podría aventurarse la posibilidad de plantear la transformación de los MOUs «en Acuerdos Internacionales Administrativos» (p. 124), sujetos al Derecho internacional por lo cual se salvaguardarían los importantes avances logrados en su contenido material. Si bien, alcanzar una figura jurídica acorde no resulta sencilla ya que se plantean cuestiones problemáticas dado que nos movemos en terrenos muy resbaladizos cuando se trata de cuestiones relacionadas con la cooperación transfronteriza.

En el marco de lo anteriormente expuesto, los autores, no soslayan la pregunta de en qué medida un Tratado sobre Gibraltar en el que España va a tener un papel decisivo, se prescinda de los procedimientos de autorización de Tratados previsto en la Constitución española, puesto que en realidad estamos ante un tratado bilateral entre el Reino Unido y la Unión Europea. Si bien, de acuerdo con el artículo 216.2 del TUE los acuerdos celebrados por la Unión vinculan a los Estados miembros, por lo que requerirían la conformidad del Parlamento español para su entrada en vigor en España. En esta línea, se apunta en la obra que «nada hay previsto expresamente en la Constitución sobre Gibraltar, por lo que el control democrático de las Cortes debe utilizar los cauces previstos para la actividad exterior relativa a los Tratados internacionales» (p. 127). Ya que si bien, los temas tratados son materia de Derecho europeo y de competencia europea, sin embargo, algunas cuestiones

como inmigración y extranjería son competencia del Reino de España.

Finalmente, el *Capítulo noveno* se dedica a profundizar en un tema que abre muchas heridas que anquilosadas en el tiempo aún perviven bajo la larga sombra del Tratado de Utrecht. Resulta claro que las negociaciones actuales deben dejar en dique seco, pero sin renunciar, la reivindicación de soberanía por parte de España, con el fin de salvar los avances logrados en resolver el *Modus Vivendi* fronterizo con Gibraltar. Se deben plantear nuevas vías de negociación futura sobre el tema de la soberanía, por lo que podría perfilarse, nuevamente, lo que los autores llaman el «concepto (misterioso) de la *cosoberanía*» (p. 138), con el fin de acercarnos a una «soberanía versión siglo XXI». Que si bien, es una opción interesante, puede toparse con el principio de la «doble llave» en donde no se pueda llegar a ninguna solución sin contar con el acuerdo gibraltareño. En estos temas se camina sobre terreno minado, pues a nivel interno, el alcance de un acuerdo de cosoberanía para Gibraltar despertaría nuevas reivindicaciones por parte de Cataluña o el País Vasco en España y en su ámbito externo, en este caso con Marruecos, sobre Ceuta y Melilla. Por ello, ante la incertidumbre de un futuro anhelado pero oscuro, los autores sugieren la necesidad de afrontar «modelos y estrategias imaginativas y simbólicas» (p. 140). Es decir, que se propone que el foco negociador se traslade al terreno de lo simbólico, lo emocional y terminológico, más que con categorías jurídicas, que son las que encierran buena parte del problema. Por ello, al explorar el territorio de los símbolos los autores defienden la propuesta de «una soberanía simbólica de España para la *Ciudad* de Gibraltar, con un estatuto internacional vinculado a la Unión Europea» (p. 141), o sea, generando una internacionalización de la «Ciudad de Gibraltar» bajo la férula de una organización internacional, como es el caso de la Unión Europea. En última instancia, en relación con el tan mentado Tratado Utrecht, cabe la posibilidad de que por medio de un acuerdo hispano-británico se le modifique parcialmente o sencillamente se suspenda su aplicación al poder ser sustituido por el Tratado sobre Gibraltar entre la Unión Europea y el Reino Unido. No obstante, ello no deja de plantear problemas adicionales en relación con su artículo X, pues al suspenderse se afectaría la base sobre la que se apoya la doctrina de la descolonización esgrimida por las Naciones Unidas. No obstante, las puertas siguen abiertas con el fin de poder alcanzar un Tratado sobre Gibraltar moderno y para el siglo XXI.

El *Capítulo décimo*, dedicado a las Conclusiones es un compendio de

propuestas que se enlazan con los Capítulos anteriores y que sirven para provocar en el lector/a reflexiones de buen calado que le permitan vislumbrar los avances que se están realizando y hacia donde podemos llegar. Entre los temas candentes está el de salvar la cooperación transfronteriza con los instrumentos alcanzados de *Hard Law* y de *Soft Law* que hemos analizado en páginas anteriores; el marco jurídico regulador europeo que reconozca para la convivencia fronteriza el papel mediador de la Unión Europea; la integración y el reconocimiento jurídico y político de Gibraltar como un territorio fronterizo a España y que se puede integrar en la vida de los campogibraltareños y los andaluces sin menoscabo de la idiosincrasia del territorio de Gibraltar; un modelo renovado tras el Brexit en el que desde Gibraltar se reconoce el papel de España; la incorporación del territorio de Gibraltar al área Schengen; la demolición del paso fronterizo de la Verja; el generar un Área de prosperidad compartida; así como, lograr alcanzar una soberanía versión siglo XXI.

A modo de coda, los autores nos plantean la siguiente reflexión: «todos estos ambiciosos objetivos, que por una serie de circunstancias históricas europeas únicas y que se han dado en este rincón de la península en estos breves años, pueden llevar, en efecto, a lograr una cuadratura del círculo en el contexto de una controversia centenaria, y que en realidad solo puede terminar de lograrse con la mediación institucional, económica y legal de la Unión Europea» (p. 152).

En definitiva, cabe señalar que estamos ante una obra de gran altura intelectual y científica que aporta luz sobre el complejo entramado de Gibraltar y su entorno, que de modo centenario ha afectado las relaciones entre las partes implicadas y que necesita una solución propia de nuestro siglo, para enfrentarse con imaginación y desplazar soluciones anacrónicas y trasnochadas que reclaman cambios sustanciales, que solo vendrán de la mano de la diplomacia y del sentido común.

Si bien he intentado en esta recensión conjurar cualquier tendencia al *spoiler*, no me he resistido a realizar una lectura pormenorizada de los importantes contenidos de la obra con el fin de ofrecer al interesado, e incitarle a asomarse a su lectura, la posibilidad de recabar los datos claves y los argumentos determinantes que aportan sus autores sobre las complejas relaciones entre España, Reino Unido, Gibraltar, Comunidad Autónoma Andaluza y Unión Europea, que por sus complejos y alambicados perfiles no resultan sencillas,

pero que, sin embargo, son importantes y necesarias.

No en vano he comenzado estos comentarios sobre la obra con el recurso a los mitos, pues en ellos, redivivos, se presentan nuevamente el juego de abalorios de los sentimientos dentro de los cuales deberemos aprender a generar los símbolos que, apoyados en las ideas, se conviertan en realidades circunstanciales que nos permitan mejorar como seres humanos la convivencia entre todos. Quizás a Hércules se le olvidó de realizar el decimotercer trabajo que sería reconciliar las dos orillas con unas columnas que sirviesen como pilastras de un puente entre ambas márgenes. No se trata de trabajar frente, sino juntos, desde España, con el Reino Unido y con Gibraltar, bajo la égida de la Unión Europea, en un esfuerzo de alteridad por alcanzar zonas de interés común y de prosperidad compartida, pues como diría el filósofo Emmanuel Lévinas, «yo no soy el otro, pero no puedo ser sin el otro».

**Juan Manuel de Faramiñán Gilbert**  
Catedrático, *Emeritus Professor*, Universidad de Jaén



# Cuadernos de Gibraltar Gibraltar Reports

#05 | 2022-2023

Sumario

Table of Contents

## IN MEMORIAM

Luis ROMERO BARTUMEUS, *Julio Montesino Ramos, In Memoriam*

## ESTUDIOS Y NOTAS

Jesús VERDÚ BAEZA, *Una Bahía en riesgo ambiental: a propósito del siniestro del buque OS35 en aguas de Gibraltar*

Sebastián MONTERO SÁNCHEZ, *El contacto lingüístico y la convergencia léxica en la frontera con Gibraltar*

## ÁGORA

Charles GÓMEZ O'BRIEN, *Gibraltar - Military Fortress or City or Both?*

## DOCUMENTACIÓN

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ; María de los Ángeles BELLIDO LORA, *Documentación I. Naciones Unidas - Gibraltar - Resoluciones aprobadas por la Asamblea General de la ONU (2020-2023)*

Juan Domingo TORREJÓN RODRÍGUEZ; María de los Ángeles BELLIDO LORA, *Documentación II. España, Brexit y Gibraltar. Comunicados y Notas de prensa (2021-2023)*

## LOS ARCHIVOS DE LUIS ROMERO BARTUMEUS

Luis ROMERO BARTUMEUS, *Los archivos de Luis Romero Bartumeus. Tratados, convenios y declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón, desde el año 1700 hasta el día. Por DEL CANTILLO, Alejandro. Ed.: Imprenta de Alegría y Charlain; Madrid, 1843, 908 páginas.*

Luis ROMERO BARTUMEUS, *Los archivos de Luis Romero Bartumeus. Gibraltar y África. Discurso del General Primo de Rivera. Ed.: Imprenta de M. Álvarez. Cádiz, 1917, 56 páginas.*

## RECENSIONES

GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Dir.) *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Ed. Dykinson, Madrid, 2023, 452 pp., por Enrique DEL ÁLAMO MARCHENA

DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I: *España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, Colección Informes de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo (AEDEUR), Ed. Marcial Pons, Madrid, 2022, 159 pp., por Juan Manuel de FARAMINÁN GILBERT