



Citation: DEL VALLE GÁLVEZ, A: «La Declaración de Acuerdo Definitivo para el Tratado Reino Unido-UE sobre Gibraltar, de 11 de junio de 2025», *Cuadernos de Gibraltar–Gibraltar Reports*, num. 6, 2024-2025.

Received: 16 October 2025.

Accepted: 9 November 2025.

LA DECLARACIÓN DE ACUERDO DEFINITIVO PARA EL TRATADO REINO UNIDO-UE SOBRE GIBRALTAR, DE 11 DE JUNIO DE 2025

Alejandro DEL VALLE GÁLVEZ¹

I. BREXIT Y NEGOCIACIÓN DEL TRATADO REINO UNIDO-UE SOBRE GIBRALTAR — II. LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE 11 DE JUNIO DE 2025 — III. RAZONES DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA — IV. INCÓGNITAS SOBRE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL TRATADO — V. LA NECESIDAD DE CONTROL DEMOCRÁTICO EN CORTES — VI. SIGNIFICADO Y VALORACIÓN DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA — VII. BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: Representantes de la UE, España, el Reino Unido y Gibraltar emitieron una declaración conjunta en junio de 2025 confirmando un acuerdo sobre el tratado relativo a Gibraltar, actualmente en negociación. Se analizan los antecedentes, el alcance y las consecuencias de la “Declaración Conjunta sobre las Negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido respecto a Gibraltar”, de 11 de junio de 2025. Resulta inusual anunciar un “acuerdo político concluyente” sobre el futuro tratado, cuyo texto se desconoce porque aún se encuentra en fase de redacción en las negociaciones entre la UE y el Reino Unido. En realidad, el acuerdo de junio pretende resolver las cuestiones simbólicas, de seguridad y de defensa que han sido los principales obstáculos para la conclusión de las distintas líneas de negociación. En cuanto a la participación de Gibraltar en el Espacio Schengen

¹ Catedrático de Derecho Internacional, Director del Centro de Excelencia *Jean Monnet* de la UE en la Universidad de Cádiz. Una versión anterior de esta nota fue publicada por el Real Instituto Elcano, Análisis ARI de 27 de octubre de 2025, “Gibraltar 2025: un acuerdo político definitivo para un tratado único”, www.realinstitutoelcano.org. Agradezco a la Fundación del Real Instituto Elcano la oportunidad de publicar ideas y contenido del análisis mencionado. Esta publicación ha sido realizada en el marco del Proyecto de I+D+i “Hacia una geoestrategia y política exterior de España y la UE para la región del Estrecho: Gibraltar, Ceuta y Melilla, Marruecos y el Sahara Occidental”, PID2023-149810NB-I00 (GEOESTRECHO), financiado por MICIU/AEI/10.13039/501100011033/ y por FEDER, UE. IP Dra. Inmaculada González García.



tras la retirada de la valla, se llegó a un acuerdo, entre otros aspectos, sobre la presencia de la policía española en el aeropuerto y el puerto de Gibraltar, así como sobre el mantenimiento y la autonomía de las bases militares británicas. La nota también plantea interrogantes sobre el control democrático en España de determinados aspectos de este tratado de la UE, que establecerá un territorio internacionalizado bajo bandera europea, con perspectivas de cooperación transfronteriza estable y prosperidad compartida con el entorno del Campo de Gibraltar.

PALABRAS CLAVE: Gibraltar, UE, negociación y proceso de celebración de Tratados, Schengen, control de Fronteras exteriores, cooperación transfronteriza, reivindicaciones territoriales, Naciones Unidas, libre circulación, bases militares del Reino Unido, control democrático de los gobiernos.

A CONCLUSIVE POLITICAL AGREEMENT ON THE NEGOTIATIONS FOR AN EU-UK TREATY ON GIBRALTAR. JOINT STATEMENT OF 11 JUNE 2025

ABSTRACT: Representatives of the EU, Spain, the UK, and Gibraltar issued a joint statement in June 2025 confirming an agreement on the treaty regarding Gibraltar, currently under negotiation. The background, scope, and consequences of the “Joint Statement on the Negotiations for an EU-UK Agreement in respect of Gibraltar,” of 11 June 2025, are analysed. It is unusual to announce a “conclusive political agreement” on the future treaty, the text of which is unknown because it is still being drafted at this stage of the EU-UK negotiations. In reality, the June agreement aims to resolve politically the symbolic, security, and defence issues that have been the main obstacles to the conclusion of the various strands of the negotiations. Regarding Gibraltar’s participation into the Schengen Area with the removal of the fence, an agreement was reached, among other things, on the presence of Spanish police at Gibraltar’s airport and port, as well as on the maintenance and autonomy of British military bases. The note also raises questions about democratic control in Spain of certain aspects of this EU treaty, which will establish an internationalised territory under the European flag, with prospects for stable cross-border cooperation and shared prosperity with the surrounding area of Campo de Gibraltar.

KEYWORDS: Gibraltar, EU, negotiation and conclusion of Treaties, Schengen, External borders control, Cross border cooperation, territorial claims, United Nations, free movement, UK Military bases, democratic control of governments.

I. BREXIT Y NEGOCIACIÓN DEL TRATADO REINO UNIDO-UE SOBRE GIBRALTAR

La Declaración conjunta de 11 de junio de 2025 que comentamos en esta Nota se inscribe en la larga negociación post Brexit del Reino Unido (RU) con la Unión Europea (UE). Tras anunciarse formalmente la decisión británica de retirarse de la Organización Internacional UE, se decidió que la relación de Gibraltar con la UE fuera negociada separadamente, mediante un Tratado específico Reino Unido-Unión Europea. El Acuerdo de Retirada ha permitido desde 2020 un peculiar *modus vivendi* con España y la UE², a la espera del

² DEL VALLE, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano* – ARI 67, 15 de julio de 2021, <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/>



Tratado sobre Gibraltar. Las negociaciones para este Acuerdo comenzaron formalmente en octubre de 2021 y aún no ha terminado. Sin duda, la opción de regular mediante un extenso articulado las diferentes situaciones han llevado a la demora y, especialmente, a atascar determinadas cuestiones por su fortísima carga simbólica o esencial para los intereses de las partes.

Estos temas espinosos sin duda están vinculados a una larga controversia supervisada por Naciones Unidas, y donde cualquier negociación se topa fácilmente con afiladas cuestiones de soberanía, fronteras, descolonización, reclamaciones territoriales terrestres y de espacios marítimos, a veces con ribetes de encendido nacionalismo y marcado simbolismo.

Estas muy sensibles cuestiones han ralentizado y obstaculizado la negociación RU-UE que, con el condicionamiento español y la presencia de Gibraltar en la delegación británica, continúa desde hace cuatro años. Y es en este contexto en el que representantes de la UE, España, Reino Unido y Gibraltar hicieron pública en junio de 2025 una Declaración conjunta que constata un “acuerdo político definitivo” (“*a conclusive political agreement*”) respecto al Tratado sobre Gibraltar, aún en curso negociación.

Se abordará brevemente el contexto y significado de la *Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido en relación con Gibraltar*. Aunque el texto del articulado se desconoce aún, el peculiar anuncio de un “acuerdo político definitivo sobre los aspectos fundamentales” del futuro Tratado tiene en mi opinión un sentido político básico, *ad intra* de la negociación y *ad extra* hacia sociedad civil, instituciones y opinión pública: comunicar que existe acuerdo para desbloquear los temas simbólicos y de seguridad y defensa, que básicamente eran los mayores escollos para cerrar los diferentes aspectos de las negociaciones. Anunciando de esta forma la proximidad de la adopción y firma de un texto escrito y la rápida celebración y entrada en vigor del Tratado.

Como veremos, singularmente en la cuestión de la incorporación de Gibraltar a la zona Schengen con la remoción o eliminación de la Verja, se alcanza un acuerdo sobre la presencia de policía española en el aeropuerto y puerto de Gibraltar, y sobre la permanencia y funcionamiento autónomo de las bases militares británicas. También se plantean en la presente Nota cuestiones de control democrático en España de ciertos aspectos de este Tratado

[consolidar-a-la-ue-en-el-area-del-estrecho-2-gibraltar/](https://doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2025.i6.xxxx)



UE, que establecerá un territorio internacionalizado bajo bandera europea, con perspectivas de una cooperación transfronteriza asegurada por la UE; una cooperación que tiene la idea de fondo de la “prosperidad compartida” con el Campo de Gibraltar.

II. LA DECLARACIÓN CONJUNTA DE 11 DE JUNIO DE 2025

Es en esta fase de negociación del Tratado UE-RU en la que nos encontramos cuando se anuncia en junio de 2025 la Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido en relación con Gibraltar³.

La idea de “*a conclusive political agreement*” puede sorprender, en la medida en que una Declaración Conjunta/Joint Statement sería más lógico anunciarla con el cierre formal de la negociación que concluya con la adopción del texto final de un Tratado o Convenio. El caso es que aún no conocemos el texto, ya que nos encontramos todavía dentro de la negociación, que es la primera fase del proceso de celebración de un Tratado internacional, cuyo articulado completo escrito se conocerá en otoño, según declaraciones oficiales (incluso sorprende que no haya habido filtraciones del texto durante los cuatro años de negociación formal, con tantas partes implicadas). Tras la adopción formal del texto definitivo por RU y UE, se procedería a la autenticación en todos los idiomas, quedando la fase de aprobación por el Parlamento británico, y por el Parlamento Europeo, con la decisión final del Consejo UE (art. 218 TFUE)⁴;

³ Comunicado n° 57 del MAEC, 11 de junio de 2025, https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Paginas/2025_COMUNICADOS/Declaracion-conjunta-sobre-las-negociaciones-para-un-acuerdo-ue-reino-unido-gibraltar.aspx. La versión en inglés, Joint statement on the negotiations for an EU-UK Agreement in respect of Gibraltar, puede verse en <https://www.exteriores.gob.es/es/Comunicacion/Comunicados/Documents/Joint%20statement%20on%20the%20negotiations%20for%20an%20EU.pdf>; o en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_25_1481; <https://www.gov.uk/government/news/uk-eu-agreement-in-respect-of-gibraltar-joint-statement>. También la Declaración, en español y en inglés, en: BELLIDO LORA, M.A. y DEL ÁLAMO MARCHENA, E., “Documentación II. Joint Statement - Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido en relación con Gibraltar, de 11 de junio de 2025”, *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, n° 6, 2024-2025, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/12118>

⁴ Según el Ministro J. M. Albares “En cuanto a los próximos pasos, lo acordado en junio, que



y ya luego la ratificación, un trecho de meses hasta la entrada definitiva en vigor, que se contempla para principios de 2026⁵.

En este proceso de celebración y conclusión del Tratado, desde luego facilita mucho la tramitación final que el Tratado no sea considerado un Acuerdo mixto (que exigiría la participación de los Parlamentos de cada país UE), como no lo ha sido el Tratado de retirada (en vigor desde febrero de 2020) ni el Tratado de comercio y cooperación entre la UE y RU (en vigor desde mayo de 2021). Igualmente da margen de seguridad jurídica y política el que no haya intención de hacer un referendo en Gibraltar sobre este Tratado⁶.

III. RAZONES DE LA DECLARACION CONJUNTA

La importancia del “*acuerdo político definitivo sobre los aspectos fundamentales*” (*core aspects*) del futuro Acuerdo radica en que desbloquea los temas simbólicos y de seguridad y defensa que impedían cualquier avance importante, sectorial o en el conjunto de las negociaciones.

En particular, se trataba a mi juicio de acordar, al máximo nivel, cuestiones de principio, especialmente, sobre dos temas muy recargados de simbolismo e intereses nacionales: la presencia de policía española en el aeropuerto

son las bases políticas del acuerdo, ha sido trasladado durante estos meses a textos jurídicos definitivos. La Comisión Europea debe finalizar ahora las revisiones legales y las traducciones. La previsión de la propia Comisión es que dichos textos jurídicos estén listos este otoño para posteriormente, como informó recientemente la Comisión Europea ante el Parlamento Europeo, pasar por su propio proceso de ratificación en la Unión Europea, por el Consejo y el Parlamento Europeo, donde espero, animo y solicito —y espero que hoy se pronuncien aquí en esta tribuna— a todas las formaciones políticas aquí presentes que voten a favor en el Parlamento Europeo y lo hagan avanzar lo más rápidamente posible. Por supuesto, también tendrá que ser ratificado por sus propios trámites internos en el Reino Unido”. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Pleno y Diputación Permanente, XV Legislatura, n° 141, 8 de octubre de 2025, pp. 60 y ss, en p. 69.

⁵ Por poner un ejemplo comparativo sobre los plazos, el Tratado de Retirada de RU fue adoptado formalmente en octubre de 2019, y entró en vigor en febrero de 2020.

⁶ “Mr Picardo remained firm that the treaty will not be put to a referendum in Gibraltar”, en “Treaty will offer new opportunities for Gib, but also a need to adapt”, *Gibraltar Chronicle*, 17 de junio de 2025, <https://www.chronicle.gi/treaty-will-offer-new-opportunities-for-gib-but-also-a-need-to-adapt/>



y puerto de Gibraltar; y la posible afectación de las bases naval, aérea y de inteligencia del RU en Gibraltar.

En mi opinión, el desbloqueo lo determinó el convencimiento británico de poder mantener con absoluta independencia las bases, esenciales para la seguridad británica⁷. A su vez, esto se inscribe en una progresiva tendencia a una normalización británica en Europa. Pareciera como si la nueva era geopolítica que eclosiona definitivamente con la Presidencia Trump haya llevado a mejor acomodar el encaje de RU en Europa, en su sentir de nación europea no integrada en la UE como Organización Internacional, pero con una clara voluntad de cooperación intensa con la UE y sus Estados miembros. En estas líneas podría inscribirse los acuerdos del Consejo Europeo de 19 de mayo 2025, entre los cuales un acuerdo sobre cooperación en Seguridad⁸; y la publicación de su *Strategic Defence Review* de 2025, que determina el papel absolutamente esencial para RU del Gibraltar militar⁹.

En cualquier caso, el importante rol de este aspecto militar y de seguridad se confirma con la enigmática presencia en la Declaración de la frase: “El acuerdo de hoy se ha alcanzado como compromiso compartido con la seguridad europea” (*“Today’s agreement has been reached in a shared commitment to European security”*).

⁷ Este tema de los aspectos militares, de seguridad y defensa del RU en Gibraltar en el contexto del Brexit han sido especialmente tratados por Luis Romero; puede consultarse: ROMERO BARTUMEUS, L., “El acceso a Gibraltar de militares británicos tras el Brexit” en GONZÁLEZ GARCÍA, I. (coord.), *El Brexit en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar, Campo de Gibraltar y Andalucía*, Dykinson, Madrid, 2023; “Los aspectos de defensa tras el Brexit: la cuestión de Gibraltar”, en ACOSTA SÁNCHEZ, M. (dir.) y DEL ÁLAMO MARCHENA, E. (ccoord.), *Inmigración marítima y estrategias de seguridad: Su impacto en los valores europeos en la región del estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 57-78. Igualmente, en este mismo número de *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, ROMERO BARTUMEUS, L., “La vertiente estratégico-militar del acuerdo UE-Reino unido de 2025 sobre Gibraltar”, 2025.

⁸ “Security and Defence Partnership between the European Union and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland”, 19 de mayo de 2025, https://www.consilium.europa.eu/media/3w3hhlxz/eu-uk-summit_sdp.pdf

⁹ “Maintaining the UK military presence in Gibraltar, including for maritime force protection operations, upholding the sovereignty of British Gibraltar Territorial Waters, as well as providing a base at a strategic location at the western entrance to the Mediterranean to provide critical support to UK —and allied— military objectives”, p. 79, https://assets.publishing.service.gov.uk/media/683d89f181deb72cce2680a5/The_Strategic_Defence_Review_2025_-_Making_Britain_Safer_-_secure_at_home_strong_abroad.pdf



Por otra parte, progresivamente se ha ido reconfigurando y matizando el rechazo gibraltareño y británico a la presencia, uniformada o no, de Guardia Civil y Policía Nacional en el territorio de jurisdicción británica. Objetivamente se trata, con la incorporación (no la “integración”) de la Ciudad de Gibraltar al área Schengen, de una nueva situación en la que España ya no sólo tiene una reclamación internacional en el marco descolonizador ONU, y al menos un *droit de regard* sobre este territorio, sino una participación directa como Estado UE en decisiones de inmigración, extranjería y fronteras en el interior de un espacio de jurisdicción (aeropuerto) y soberanía (puerto) británicas. Con la presencia, además, de agentes del Cuerpo Nacional de Policía, excluyendo así la inicial idea pactada de una operación de la agencia Frontex para la realización de controles en estas nuevas fronteras exteriores Schengen.

Este control por agentes de otros países no es ninguna novedad en el ámbito internacional de control de fronteras¹⁰: es el caso del tren Bruselas-París-Londres, con controles en las estaciones de tren o en ruta por parte de Francia, Reino Unido y Bélgica, y de donde se ha tomado el referente de controles duales en la Estación de tren de Saint Pancras International en Londres¹¹. Pero sí es una primicia en el marco gibraltareño. Una vez abandonada la inicial pretensión de una misión Frontex provisional, queda claro que, independientemente de las intervenciones, con uniforme o no, de los cuerpos y fuerzas de seguridad españolas, las decisiones en materias de control fronterizo exterior Schengen serán tomadas por España en el territorio de Gibraltar, por encargo de la UE. España queda como el Estado UE responsable del territorio gibraltareño en Schengen, pues una cosa es el control —que será de las policías gibraltareña y española— y otra las decisiones cotidianas de fondo sobre los temas de inmigración y extranjería en el Gibraltar incorporado al área Schengen. Y con la responsabilidad para España de preservar tres pilares del proyecto europeo: el área Schengen, la Unión Aduanera y el Mercado interior europeo¹².

¹⁰ Puede verse nuestro trabajo “Control de fronteras y Unión Europea”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, N.º. 7, 2003, pp. 67-92.

¹¹ “Así serán los controles fronterizos duales en Gibraltar: el modelo de St Pancras como referencia-La policía española será responsable de realizar los controles Schengen, mientras que las autoridades de Gibraltar mantendrán su control para gestionar la inmigración y la seguridad interna del Peñón”, *EuropaSur*, 14 de junio de 2025.

¹² “España tendrá presencia policial en el puerto y el aeropuerto de Gibraltar y ejercerá un



De esta forma, se ha producido una rara confluencia de intereses nucleares de las partes: el Reino Unido mantiene sus bases con independencia, los gibraltareños resuelven su mayor dilema político-económico desde el cierre de la Verja de 1969, y España queda en posición de privilegio respecto al territorio de Gibraltar en Schengen. En cierta medida, España vuelve (de alguna forma) a Gibraltar, la legendaria *Ciudad perdida del Reino* en el imaginario colectivo español. Naturalmente que todo gracias a la UE y en el bien entendido de congelación de reclamaciones territoriales de soberanía.

A esta confluencia estructural de intereses se han añadido circunstancialmente otros elementos, como la inmediata implementación por la UE del sistema EES (Sistema de Entradas y Salidas)¹³ y luego del ETIAS (Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes) en los controles de frontera exterior en toda Europa¹⁴, incluyendo el paso fronterizo La Línea/Gibraltar; o el deseo manifiesto británico de incorporarse a programas de cooperación en seguridad y defensa UE¹⁵.

Factores que, en conjunto y coincidentes en el tiempo, han espolcado la declaración apoyada por todas las partes involucradas, con la proclamación del “acuerdo político definitivo”. Acuerdo que, en lo sucesivo, debe permitir desbloquear en la redacción del articulado los temas enredados o enmarañados en la madeja del simbolismo, principalmente, con el tema de la policía y la seguridad, además de las cuestiones técnicas de un Tratado muy extenso, en los que directa o indirectamente hacen aparición las cuestiones de la controversia histórica, como el control en Gibraltar por agentes españoles de

control aduanero total”, *EuropaSur*, 08 de octubre de 2025.

¹³ “España decidirá cómo aplicar el sistema de entradas y salidas en la Verja de Gibraltar-Aunque el tratado acordado entre la UE y Reino Unido contempla la eliminación de la frontera física, habrá un periodo hasta su ratificación durante el que ya estará en marcha el EES”, *EuropaSur*, 29 de julio de 2025.

¹⁴ “EU Finalizes Preparations as Entry/Exit System Launches October 12”, <https://etias.com/articles/eu-finalizes-preparations-as-entry/exit-system-launches-october-12>. También puede verse el marco general en UK Parliament-House of Commons Library, “The EU Entry/Exit system and EU travel authorisation system”, 13 de octubre de 2025, <https://commonslibrary.parliament.uk/the-eu-entry-exit-system-and-eu-travel-authorisation-system/>

¹⁵ “El acuerdo sobre Gibraltar: llave para que España desbloquee el acceso de Reino Unido a los proyectos de Defensa europeo - Los británicos asumirían la política comunitaria a cambio de acceder al mercado europeo y a partidas de hasta 150.000 millones de euros”, *EuropaSur*, 23 de julio de 2025.



personal militar británico o norteamericano¹⁶.

A subrayar que la Declaración conjunta es de cuatro participantes: RU, UE, España y Gibraltar; mientras que las partes formalmente en la negociación del Tratado UE son sólo RU y la UE. La Declaración anunciada por todos de todos los participantes interesados y con un especial estatuto jurídico reconocido en esta negociación (lo que incluye a Gibraltar y España), revela la importancia del “acuerdo político definitivo” al que todos los interesados han llegado para que las negociaciones en marcha terminen en buen puerto con la adopción formal del Tratado.

IV. INCÓGNITAS SOBRE LA APLICACIÓN PRÁCTICA DEL TRATADO

Naturalmente que hay muchas cuestiones a decidir y resolver en esta madeja. En la Declaración conjunta se anuncia el compromiso en diversos temas: cooperación en medio ambiente, ayudas estatales, fiscalidad, trabajo, medio ambiente, comercio y desarrollo sostenible, lucha contra el blanqueo de capitales, transporte y aeropuerto (de gestión conjunta mediante una empresa mixta hispano-británica)¹⁷, derechos de los trabajadores transfronterizos y coordinación en seguridad social; también se incluirá una cooperación específica en materia de medio ambiente.

Pero su aplicación práctica y las consecuencias de todo orden que pueden conllevar son por ahora desconocidas, y pueden dar lugar a situaciones imprevistas¹⁸.

¹⁶ *Vid.* ROMERO BARTUMEUS, L., en los trabajos citados, *supra* Nota 7.

¹⁷ “Otro aspecto histórico del acuerdo que contribuirá a mejorar la conectividad del Campo de Gibraltar es el uso del aeropuerto, que se abre a su conexión con otros aeropuertos españoles y del resto de la Unión Europea, y establecerá un sistema de gestión conjunta mediante la creación de una empresa mixta participada al 50 % por España.”, Ministro J. M. Albares en *Diario de Sesiones, op. cit.*, p. 62. “Una empresa con el 50% de capital español gestionará el aeropuerto de Gibraltar”, *El País*, 13 de junio de 2025.

¹⁸ Sirva como ejemplo el súbito incremento de solicitudes de residencia en Gibraltar tras la Declaración conjunta de 11 de junio de 2025: “Gibraltar suspende temporalmente las nuevas solicitudes de residencia ante un “aumento sin precedentes” de demandantes- El Gobierno justifica la medida para proteger los recursos del Peñón tras triplicarse las peticiones desde junio, cuando se anunció la conclusión de un acuerdo político para el Peñón”, *Europasur*, 08 de octubre de 2025, <https://www.europasur.es/gibraltar/suspende-temporalmente-nue->



En este momento, a mi juicio pueden destacarse dos grandes incógnitas: el control de frontera exterior en puerto y aeropuerto; y la cuestión de la convergencia económica y la prosperidad compartida con el área circundante.

En primer lugar, uno de los puntos más decisivos será el lugar y el *modus operandi* del doble control español-gibraltarero en puerto y aeropuerto. Otro, determinante de la viabilidad del Tratado, el cuándo y el cómo del llamado desmantelamiento, derrumbe o demolición de la Verja (*“removing the physical barriers”*), pues la Declaración afirma que “se eliminarán la totalidad de las barreras físicas, los chequeos y los controles sobre las personas y mercancías que circulen entre España y Gibraltar”¹⁹.

En este punto, conviene preguntarse si la eliminación del “último muro de Europa” va referida a todo el vallado protector de las instalaciones militares y aeroportuarias de la RAF existentes a lo largo de la Verja (erigida unilateralmente por RU en 1909), o va referida sólo al corto tramo que hace de “puerta” o verja en el paso fronterizo, cuyo cruce expedito es lo que puede garantizar la fluidez circulatoria cotidiana²⁰. En realidad, el cruce fronterizo fluido de personas y mercancías constituye el punto nuclear del acuerdo²¹.

[vas-solicitudes-residencia-aumento-demandantes_0_2004973391.html](https://www.lalineas.es/medios-solicitudes-residencia-aumento-demandantes_0_2004973391.html). El Ayuntamiento de la Línea ha preparado un “Memorándum acerca del posible impacto del acuerdo post-Brexit sobre Gibraltar en La Línea de la Concepción (septiembre 2025)”, <https://lalinea.es/memorandum-definitivo-del-posible-impacto-del-acuerdo-post-brexit-e-informes-de-percepcion-ciudadana/>

¹⁹ Objetivo establecido claramente en las Directrices de negociación de Octubre de 2021: “The envisaged agreement should aim at removing all current physical barriers between Gibraltar and the Schengen area for the circulation of persons”, ya señalaba el punto 15 del Anexo to the Council Decision, Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in respect of Gibraltar, 05 de octubre de 2021; “Documentación VII. Mandato negociador para el Tratado entre el Reino Unido y la Unión Europea con respecto a Gibraltar, 5 de octubre de 2021” *Cuadernos de Gibraltar–Gibraltar Reports*, n° 4, 2020-2021, p. 13, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/8394>

²⁰ Existe tanto la más conocida “Verja” para el paso de personas, como otra puerta para el paso de mercancías, ambas de reducidas dimensiones por relación a largo vallado o “verja” fronteriza. Puede verse, DEL VALLE, A., “La Verja de Gibraltar”, en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Editorial de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pp. 155-176.

²¹ Las mercancías pueden tener lugar de inspección y despacho en otros puntos, “Las aduanas de Algeciras y La Línea y una tercera en Málaga o Valencia supervisarán las mercancías con destino a Gibraltar - España será la encargada de aplicar el Código Schengen en Puestos



En segundo lugar, otro aspecto de poderoso impacto es el mecanismo financiero que pretende asegurar el objetivo de “prosperidad compartida” (o “coprosperidad”)²², y la convergencia y reequilibrio económico en la misma área con el Campo de Gibraltar, que ha sufrido históricamente la distancia y el abandono institucional. Muy en particular, la Línea de la Concepción, que tiene la singularidad de ser una ciudad fronteriza única en Europa²³. Este objetivo implica situar, en palabras del Ministro J. M. Albares, “la equidad como política de Estado”²⁴.

De hecho, el objetivo nuclear de todo el acuerdo y Tratado es esta “prosperidad futura”; según la Declaración:

El principal objetivo del futuro Acuerdo es garantizar la prosperidad futura de toda la región. Para ello, se eliminarán la totalidad de las barreras físicas, los chequeos y los controles sobre las personas y mercancías que circulen entre España y Gibraltar, preservando al mismo tiempo el espacio Schengen, el Mercado Único de la UE y la Unión Aduanera. Esto traerá confianza, seguridad jurídica y bienestar a los habitantes de toda la región, promoviendo una prosperidad compartida y unas relaciones estrechas y constructivas entre las autoridades gibraltareñas y españolas²⁵.

Existen sin embargo numerosos interrogantes sobre los contenidos de

Fronterizos Designados, que podrán hallarse o no en las mismas instalaciones aduaneras actuales”, *EuropaSur*, 27 de septiembre de 2025.

²² El diputado Sr. Santos Maraver (Grupo Sumar) habla de coprosperidad y de “avanzar en un marco financiero que (...) nos permita que haya una igualdad real entre los habitantes de un lado y otro de la ya extinta y olvidada Verja”, *Diario de Sesiones*, 8 de octubre de 2025, *op. cit.*, pp. 69-70.

²³ DEL VALLE GÁLVEZ, A., GONZÁLEZ GARCÍA, I., y VERDÚ BAEZA, J., “Claves sobre la singularidad de La Línea de La Concepción a la luz del Derecho Internacional y del Derecho europeo - Informe Previo”, *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, n° 3, 2018-2019.

²⁴ “Gibraltar y el Campo de Gibraltar: una nueva era”, *El País*, 19 de junio de 2025.

²⁵ En la versión en inglés: “The main objective of the future Agreement is to secure the future prosperity of the whole region. This will be done by removing all physical barriers, checks and controls on persons and goods circulating between Spain and Gibraltar, while preserving the Schengen area, the EU Single Market and Customs Union. This will bring confidence and legal certainty to the lives and well-being of the people of the whole region by promoting shared prosperity and close and constructive relations between the Gibraltar and Spanish authorities”.

estos aspectos de convergencia y cohesión económica, ya que pareciera que el medio para conseguir la prosperidad en la región es la eliminación de barreras y controles a personas y mercancías. En la misma Declaración hay una referencia a que “También se ha acordado la creación de un mecanismo financiero adecuado para promover la cohesión y apoyar la formación y el empleo en la región”. Quizás se inclina esta intervención estructural europea por priorizar la formación y el empleo, lo que complementa la previsión de medidas en materia de seguridad social y pensiones. Pero no hay especificación hasta ahora del marco jurídico y objetivos del anunciado “mecanismo financiero adecuado” (“*an appropriate financial mechanism to promote cohesion and support training and employment in the region*”).

V. LA NECESIDAD DE CONTROL DEMOCRATICO EN CORTES

En esta limitada Nota referiré finalmente dos cuestiones de control democrático importantes para España, que deben resolverse en el Tratado o en paralelo al Tratado.

En primer lugar, no está determinado cómo será el control democrático en Cortes del futuro Tratado RU-UE. Para lo que debe encontrarse una vía particular, y varias opciones son posibles para una cierta aceptación de este Tratado en España por el órgano de la soberanía nacional, y que van desde una declaración solemne política, a la utilización de alguna de las vías que ofrecen los artículos 93 y 94 de la Constitución para los Tratados internacionales²⁶.

En segundo lugar, el control democrático en Cortes de las bases militares británicas que están, conforme al planteamiento tradicional de España, completamente rodeadas por territorio terrestre y marítimo español. A diferencia de la base de Rota, objeto de negociación y Acuerdo España-EEUU, las bases británicas operan sin que las Cortes intervengan en su aprobación o funcionamiento, y sin que el gobierno tenga información sobre los movimientos de

²⁶ Algunas opciones se plantean por DEL VALLE, A. y GONZÁLEZ, I., *España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, AEDEUR-Marcial Pons, 2022, pp. 126-132.



personal militar y de armamento en las bases británicas²⁷. Estas bases quedaron fuera de la negociación RU-UE para el Tratado post Brexit, y reconducidas a algún tipo de entendimiento paralelo hispano-británico²⁸. Hay que recordar los riesgos para los 300.000 españoles del Campo de Gibraltar de las bases militares, que acogen escalas de submarinos de propulsión nuclear, e incluso de submarinos con capacidad de misiles balísticos intercontinentales de cabeza nuclear²⁹. No existe concertación con España para casos de accidente, ni hay planes de evacuación o emergencia civil³⁰.

VI. SIGNIFICADO Y VALORACION DE LA DECLARACIÓN CONJUNTA

La Declaración conjunta sobre un “acuerdo político definitivo”, alcanzado en la negociación del Tratado RU-UE sobre Gibraltar, refleja una insólita confluencia de intereses entre las partes interesadas.

Particularmente España encuentra una original vía para con bandera europea incorporar formalmente el territorio de Gibraltar al espacio Schengen bajo su autoridad; y al mismo tiempo promover un territorio de *prosperidad*

²⁷ Parece que a partir de la entrada en vigor del Tratado sobre Gibraltar existirá alguna información: “El acuerdo también contiene disposiciones relativas a la base militar. España tendrá, por primera vez, acceso a información completa sobre las personas y mercancías que llegan a ella para asegurar que el acervo Schengen y de la Unión Aduanera se aplican también en relación con la base.”, declara el Ministro de Exteriores J.M. Albares, en *Diario de Sesiones* de 08 de octubre de 2025, *op. cit.*, p. 63; “Albares: “España tendrá por primera vez información de todo lo que entra y sale de la base de Gibraltar”-PP y Vox acusan al Gobierno de perder una “oportunidad histórica” por no haber exigido la soberanía del Peñón”, *El País*, 08 de octubre de 2025.

²⁸ Un Real Decreto de 2014 sobre los temas de comercio exterior de material de defensa, de otro material y de productos y tecnologías de doble uso, se modificó en 2022 para regular específicamente el tránsito en Gibraltar de este material. Real Decreto 414/2022, de 31 de mayo, por el que se modifica el Reglamento aprobado por el Real Decreto 679/2014, de 1 de agosto, BOE 151, 25 de junio de 2022.

²⁹ Por ejemplo, escalas de los submarinos SSBN-740 USS *Alaska* (Junio 2021) y SSBN-732 USS *Rhode Island* (Noviembre 2022).

³⁰ ROMERO BARTUMEUS, L., “Las escalas de submarinos nucleares en Gibraltar y Rota, y los Planes de Emergencia Radiológica”. *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, nº 4, 2021, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/7356>.



compartida con el Campo de Gibraltar, víctima tradicional de la controversia hispano-británica.

Por su parte, Gibraltar asegura su viabilidad político-económica en un nuevo contexto y con gran proyección de futuro, despejando incógnitas que eran existenciales y vitales para su continuidad como comunidad humana y política. Claro que finalmente hay aspectos que no resultarán como los gibraltareños se habían planteado³¹, en particular por la presencia de policía española en puerto y aeropuerto, que parece completamente decidida³².

En cuanto a Reino Unido, consigue una pieza esencial como potencia estratégica; pues mantener con absoluta independencia el tesoro de valor incalculable en las puertas del Mediterráneo que representan las bases —en el futuro, la base de la *Royal Navy* acogerá portaaviones—, le permite ostentar y ejercer misiones de gran potencia. Probablemente RU es el ganador más claro en una negociación histórica en la todos ganan, pues consigue que se reconozca por España y la UE una autonomía cuasi soberana en las bases militares y de inteligencia, en un acuerdo que era pieza esencial para su estrategia futura de cooperación en seguridad y defensa con la UE.

En resumen, la confluencia de los intereses nucleares de las partes, que logran sus objetivos primordiales al mismo tiempo y con cierto equilibrio, puede hacer posible lo que parecía en los largos años post Brexit la cuadratura del círculo: Gibraltar como un territorio internacionalizado bajo bandera europea, incorporado al territorio federal de circulación de mercancías y personas, bajo responsabilidad de España y de la UE en muchos aspectos, y que mantiene intacta su identidad y su sistema político-jurídico como Territorio de Ultramar británico.

³¹ “Picardo, sobre el Tratado de Gibraltar: “Todo lo que es bueno no es exclusivamente bueno”. Celebración del National Day en el Peñón - El ministro principal de la colonia modera su discurso y admite que algunos aspectos del acuerdo con la UE y España tendrán consecuencias no del todo favorables”, *EuropaSur*, 10 de octubre de 2025.

³² “Por supuesto, la aplicación de Schengen a la circulación de personas conlleva unas obligaciones y unos controles para garantizar la seguridad de todo el espacio Schengen. Esos controles de entradas y salidas serán ejercidos por nuestra Policía Nacional. Lo reitero: los controles Schengen de llegadas y salidas del aeropuerto y del puerto de Gibraltar los realizará la Policía española, de conformidad con las normas aplicadas en cualquiera otra frontera exterior Schengen”, intervención del Ministro J.M. Albares en el Pleno del Congreso el 08 de octubre de 2025, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* n° 141, 8 de octubre de 2025, *op. cit.*, p. 62.



Para la Política exterior española, y en general para España, el acuerdo y futuro Tratado supondrá un cambio en la percepción y tratamiento de Gibraltar. Pues este Tratado conlleva para España el admitir definitivamente la vecindad jurídico-internacional con un territorio fronterizo bajo jurisdicción británica —que por tanto se añade oficialmente a Francia, Portugal, Andorra y Marruecos como Estados o entidades limítrofes terrestres a España.

A resaltar que el futuro Tratado hará entrar la controversia histórica en una etapa diferente, al involucrar jurídica, institucional, financiera y políticamente a la UE en la misma, mediante un Convenio Internacional firmado por la Unión. Esta implicación de la Organización Internacional resta conflictividad a la reclamación territorial, confiriendo estabilidad en las relaciones y marco jurídico de referencia cotidiano³³. Se creará así en el Estrecho un territorio con un estatuto internacional y europeo original, en un contexto de entendimiento estratégico estable de España con Reino Unido³⁴. Pero no cambia la reclamación española de soberanía, respaldada por la doctrina ONU desde hace 60 años.

Todos obtienen garantías con el acuerdo político y emiten una potente señal de que el Tratado es real y su adopción y ratificación están próximas. Aunque es cierto para la entrada en vigor del Tratado queda aún un cierto recorrido temporal con diversas etapas formales, en el contexto actual de los Gobiernos de España, Reino Unido y la Unión Europea no debe dar problemas de principio culminar la redacción, adoptarlo y ratificarlo³⁵.

³³ Ya propugnábamos la implicación de la UE en “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI*, *op. cit.*, 15 de julio de 2021; igualmente en “Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI*, n° 62/2014, 19 de diciembre de 2014.

³⁴ CHISLETT, W., “Spain and the UK deepen bilateral ties within a strategic framework”, Expert Comments, *Real Instituto Elcano*, 07 de octubre de 2025. Para el Ministro Albares “este acuerdo abre una nueva era. No solo genera una situación de libertad de movimientos entre el Campo de Gibraltar y Gibraltar, sino que ofrece una nueva perspectiva de desarrollo de la región en su conjunto y un clima favorable para abordar los desafíos comunes de los ciudadanos del Campo de Gibraltar y de Gibraltar y para solucionar situaciones que se puedan plantear. También abre una nueva era en la relación global con el Reino Unido, un socio clave en un periodo con tantos riesgos para la seguridad europea”, *Diario de Sesiones*, *op. cit.*, p. 62.

³⁵ “El camino está ahora despejado para que los equipos negociadores ultimen rápidamente el texto jurídico completo y procedan con los respectivos procedimientos internos conducentes a la firma y ratificación del futuro Acuerdo”, señala la Declaración conjunta.

Este acuerdo político anuncia un Tratado único, pues todos los indicios apuntan a que se han afrontado, negociado y acordado las principales cuestiones que afectan a los intereses de Gibraltar y del Campo de Gibraltar, con resultados a medida de los problemas existentes y pendientes de acuerdo y cooperación. Un Tratado que puede proyectar hacia generaciones futuras un enorme potencial de estabilidad y prosperidad en la zona³⁶, con la posibilidad, ahora real, de ofrecer una oportunidad estratégica para el cambio histórico que supondrá regular y blindar por un Tratado Internacional de la Unión Europea la convivencia transfronteriza de ciudadanos unidos por la geografía y la historia en el área del Estrecho, a uno y otro lado de la Verja.

VII. BIBLIOGRAFÍA

BELLIDO LORA, M.A. y DEL ÁLAMO MARCHENA, E., “Documentación II. Joint Statement - Declaración conjunta sobre las negociaciones para un Acuerdo UE-Reino Unido en relación con Gibraltar, de 11 de junio de 2025”, *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, nº 6, 2024-2025.

CHISLETT, W., “Spain and the UK deepen bilateral ties within a strategic framework”, *Real Instituto Elcano*, 07 de octubre de 2025.

HOUSE OF COMMONS LIBRARY, “*The EU Entry/Exit system and EU travel authorisation system*”, 13 de octubre de 2025.

ROMERO BARTUMEUS, L., “Las escalas de submarinos nucleares en Gibraltar y Rota, y los Planes de Emergencia Radiológica”. *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, nº 4, 2021.

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

ROMERO BARTUMEUS, L., “Los aspectos de defensa tras el Brexit: la cuestión de Gibraltar” en ACOSTA SÁNCHEZ, M. (dir.) y DEL ÁLAMO

³⁶ La Declaración termina con esta frase: “Las Partes confían en que este Acuerdo favorecerá la prosperidad y aportará confianza, seguridad jurídica y estabilidad a las vidas y el bienestar de la población de toda la región”. “The Parties are confident that this Agreement will support prosperity and bring confidence, legal certainty, and stability to the lives and well-being of the people of the whole region”.

MARCHENA, E. (coord.), *Inmigración marítima y estrategias de seguridad: Su impacto en los valores europeos en la región del estrecho de Gibraltar*, Dykinson, Madrid, 2025, pp. 57-78.

ROMERO BARTUMEUS, L., “La vertiente estratégico-militar del acuerdo UE-Reino unido de 2025 sobre Gibraltar”, *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, nº 6, 2024-2025.

DEL VALLE y GONZÁLEZ, I., *España y Gibraltar tras el Brexit. Nuevo tratado y marco de relación con la Unión Europea*, AÉDEUR-Marcial Pons, 2022.

DEL VALLE GÁLVEZ, A., GONZÁLEZ GARCÍA, I., y VERDÚ BAEZA, J., “Claves sobre la singularidad de La Línea de La Concepción a la luz del Derecho Internacional y del Derecho europeo - Informe Previo”, *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, nº 3, 2018-2019.

DEL VALLE, A., “Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI*, nº 62/2014, 19 de diciembre de 2014.

DEL VALLE, A., “Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar”, *Análisis del Real Instituto Elcano – ARI* 67, 15 de julio de 2021.

DEL VALLE, A., “La Verja de Gibraltar” en DEL VALLE GÁLVEZ, A. y GONZÁLEZ GARCÍA, I. (eds.), *Gibraltar 300 años*, Editorial de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, pp. 155-176.

DEL VALLE, A., “Control de fronteras y Unión Europea”, en REMIRO BROTONS, A., MARTÍNEZ CAPDEVILA, C. (edit.), *Movimientos migratorios y derecho. Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, N.º. 7, 2003, pp. 67-92.