

# 02

2016-2017

# 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

# GIBRALTAR, TRABAJADORES FRONTERIZOS Y CONTROLES DE FRONTERA

Miguel ACOSTA SÁNCHEZ<sup>1</sup>

- 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 residendo 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

---

<sup>1</sup> Profesor Contratado Doctor (acreditado a Profesor Titular 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<sup>2</sup>. 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<sup>3</sup>. A ello habría que

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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<sup>4</sup>, 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<sup>5</sup>. 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<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup>.

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

<sup>4</sup> Versión consolidada del TUE y del TFUE en, *DO*, L 326, de 26.10.2012.

<sup>5</sup> Ver, en general, ABELLÁN HONRUBIA, V., VILÁ COSTA, B. (Dirs.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, Ed. Ariel, reimpresión de la 6<sup>a</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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) n° 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<sup>8</sup>.

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<sup>9</sup>.

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<sup>10</sup>. Igualmente, con ocasión del Tratado de Lisboa, en la Declaración nº 55 del Reino de España y Reino

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</sup> 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».<sup>11</sup>

Conviene identificar qué se entiende por «trabajador asalariado» por cuenta ajena<sup>12</sup>, 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<sup>13</sup>. 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<sup>14</sup>, 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<sup>15</sup>, como veremos a continuación, incluye

<sup>11</sup> Declaraciones anexas al TUE y TFUE, versión consolidada en, *DO*, L 326, de 26.10.2012.

<sup>12</sup> Los trabajadores asalariados por cuenta propia, los denominados “autónomos”, entrarían en la categoría de la libertad de establecimiento.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.

<sup>15</sup> 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) ECLI: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<sup>16</sup>, si bien el mismo sigue

<sup>16</sup> 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 / Bundesanstalt 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.M.<sup>a</sup>, «Los trabajadores fronterizos en el Reglamento (CEE) núm. 1407/71», en, ARETA MARTÍNEZ, M.<sup>a</sup>, SEMPERE NAVARRO, A.V. (Dirrs.), *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-discrimination 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<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup>. 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<sup>19</sup>, 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.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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<sup>20</sup>, 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) nº 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.

<sup>20</sup> 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<sup>21</sup>, 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<sup>22</sup>, 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,

---

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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<sup>23</sup>, 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<sup>24</sup>, 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

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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<sup>25</sup>, el cual sorpresivamente amplía 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<sup>26</sup>, se entiende como «trabajador fronterizo» a

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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<sup>27</sup>, 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<sup>28</sup> 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 trasladan 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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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<sup>29</sup>– o de mutuo acuerdo –el caso de Portugal<sup>30</sup>–.

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<sup>31</sup>. En los mismos se define el trabajador transfronterizo de la

---

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

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.<sup>33</sup>

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<sup>34</sup>. 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.

<sup>32</sup> Artículo 43 de la Ley Orgánica 4/2000.

<sup>33</sup> Artículo 182 del Real Decreto 557/2011.

<sup>34</sup> 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, M.<sup>a</sup>.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.M.<sup>a</sup>, «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<sup>35</sup>, 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»<sup>36</sup>. 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<sup>37</sup>. Y es que se procede a una nueva redacción de la Disposición Adicional 1<sup>a</sup> 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

---

<sup>35</sup> 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.

<sup>36</sup> 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».

<sup>37</sup> 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<sup>38</sup>. 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<sup>39</sup>, 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

<sup>38</sup> De hecho, aplicando stricto sensu 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.

<sup>39</sup> 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<sup>40</sup>. Sus principales ocupaciones serían la hostelería, el hogar, el cuidado de personas dependientes y la construcción y mantenimiento para pequeñas reparaciones y reformas<sup>41</sup>. 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<sup>42</sup>.

### **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

---

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> «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<sup>43</sup>.

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)<sup>44</sup> 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<sup>45</sup>. En efecto, si bien este estatuto particular se prevé desde la creación

<sup>43</sup> 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 Públic*, 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.

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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<sup>46</sup>, 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; TEKİN, F., *Differentiated integration at work: the institutionalisation and implementation of opt-outs from European Integration in the Area of Freedom, Security and Justice*, Nomos, Baden-Baden, 2012.

<sup>46</sup> 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 [...]”<sup>47</sup>.

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<sup>48</sup>.

## **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.<sup>49</sup>

---

<sup>47</sup> Los Protocolos publicados en, *DO*, C 326, de 26.10.2012.

<sup>48</sup> 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](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.

<sup>49</sup> 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<sup>50</sup>.

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.

<sup>50</sup> «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<sup>51</sup>. 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<sup>52</sup>.

---

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 acompañarlo 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.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> 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<sup>53</sup>. 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 (áreas, 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.

<sup>53</sup> 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»<sup>54</sup>.

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<sup>55</sup>, siendo además muy criticada dicha medida por los trabajadores fronterizos que la consideran discriminatoria respecto al resto de personas que atraviesan la Verja<sup>56</sup>.

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> «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.

<sup>56</sup> «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<sup>57</sup>.

#### **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.

---

<sup>57</sup> 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

#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



**AUG**  
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