#01
2015

Cuadernos de Gibraltar
Gibraltar Reports

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

DIRECTORES

Inmaculada González García
Universidad de Cádiz

Alejandro del Valle Gálvez
Universidad de Cádiz

SUBDIRECTOR

Jesús Verdú Baeza
Universidad de Cádiz

SECRETARIO

Juan Domingo Torrejón Rodríguez
Universidad de Cádiz

Cuadernos de Gibraltar
Gibraltar Reports

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

NÚMERO 1 / ISSUE # 01
Enero-Diciembre
January-December
2015

CÁTEDRA JEAN MONNET «INMIGRACIÓN Y FRONTERAS»
DE DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
Serie Estudios Internationales y Europeos de Cádiz

AULA UNIVERSITARIA GIBRALTAR/CAMPO DE GIBRALTAR

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

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

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

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

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

Depósito Legal 3896/2015

Diseño de Cubiertas: *CADIGRAFÍA Publicidad y Comunicación SL* - Ronda de Vigilancia s/n, Edificio Tartessos, 11011, Cádiz

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS

Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar

Academic Journal about the Gibraltar Dispute

ÍNDICE – TABLE OF CONTENS

Editorial: presentación de la Revista Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports 9

ESTUDIOS 13

Gibraltar 13
Antonio Remiro Brotóns

PARTE I.- EL TRATADO DE UTRECHT (1713-2013)..... 25

Gibraltar en 1704..... 27
Ángel J. Sáez Rodríguez

La Paz de Utrecht 53
José Ramón Remacha Tejada

Gibraltar y el Derecho de la Descolonización 69
Paz Andrés Sáenz de Santa María

España y la cuestión de Gibraltar, a los 300 años del Tratado de Utrecht 83
Alejandro del Valle Gálvez

Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar 97
Jesús Verdú Baeza

PARTE II.- LA CRISIS DE GIBRALTAR (2013-2015) 133

The Gibraltar crisis and the measures, options and strategies open to Spain 135
Alejandro del Valle Gálvez

La pesca y el medio ambiente en las aguas de Gibraltar: la necesaria cooperación hispano-británica en el marco de la Unión Europea..... 149
Inmaculada González García

Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar (2009-2014): ¿Qué soluciones? 171
Miguel Acosta Sánchez

ÁGORA 209

La cuestión de Gibraltar: una perspectiva personal del líder de la oposición de Gibraltar 211
Daniel Feetham

The San Roque talk 223
Dominique Searle

DOCUMENTACIÓN 229

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.01

EDITORIAL
PRESENTACIÓN DE LA REVISTA
CUADERNOS DE GIBRALTAR / GIBRALTAR REPORTS

La «cuestión de Gibraltar» se merecía una publicación periódica que, desde el mundo académico, tratara de los temas directamente o indirectamente vinculados a la controversia. Una publicación para analizar los problemas y conflictos latentes o existentes, y que aporte la documentación relevante que surge sin cesar de este histórico desencuentro entre británicos, españoles y gibraltareños.

Los *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports* pretenden suplir esta carencia, y servir de canalización de debates e ideas con rigor y fundamento académico, así como de soporte y referencia de documentación; documentación que suele perderse o desaparecer rápidamente (o inopinadamente) en la selva de la Red en Internet, y en la simplificación que en ocasiones hacen los medios de comunicación cuando tratan alguna de las múltiples aristas del problema gibraltareño.

La Revista se fundamenta en el trabajo en equipo planificado y continuado del Área de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y la Cátedra *Jean Monnet* «Inmigración y Fronteras» de Cádiz, que ha recibido importantes apoyos institucionales en su continuada labor. En efecto, desde 2002 el equipo de Cádiz trata y sigue con un enfoque de Derecho Internacional y de Derecho europeo la cuestión de Gibraltar y la cooperación transfronteriza con el Campo de Gibraltar; a su vez, esta temática se enmarca en líneas de investigación del Grupo y Equipo de Investigación, dedicado al análisis de las cuestiones y problemas jurídico-internacionales del Área del Estrecho, relativas a soberanía, fronteras, cooperación transfronteriza y cuestiones de inmigración, incluida la cooperación con Marruecos.

Precisamente en estas líneas de trabajo e investigación sobre la zona del Estrecho, la cooperación con Marruecos y el área euromediterránea, se inscribe el lanzamiento en 2013 de la Revista Hispano-Marroquí *Paix et Sécurité internationales- Revue Maroco-espagnole de Droit international et Relations internationales*, que vio la luz *on line* en 2013, http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/paix-et-securite-internationales/index, co-dirigida con el Profesor Rachid El Houdaïgui y su equipo de la Universidad Abdelmalik-Essaâdi de Tánger-Tetuán, y cuya creación fue promovida por la Asociación Marroquí de Relaciones Internacionales y Derecho Internacional.

Estas mismas líneas de trabajo han contado con el apoyo de tres proyectos de I+D del Ministerio de Educación y Ciencia (SEJ-2005-08136/JURI), del Ministerio de Ciencia e Innovación (DER2009-11693), y del de Economía y Competitividad (DER2012-34577), y que ininterrumpidamente abarcan el periodo 2005-2015. Igualmente el apoyo de la Cátedra *Jean Monnet* «Inmigración y Fronteras» de Derecho de la UE, concedida por la Comisión Europea, que ha previsto una línea específica dedicada a actividades de formación e investigación sobre la cooperación transfronteriza con Gibraltar, vehiculada a través del *Aula universitaria Gibraltar / Campo de Gibraltar,* http://catedras.uca.es/jean-monnet/aulagib.

En este primer número de 2015 tendremos la oportunidad de contar con excelentes especialistas en el tema gibraltareño, en dos bloques de temas que era necesario tratar en el lanzamiento de la Revista: por una parte, la celebración del tricentenario del Tratado de Utrecht, de 13 Julio de 1713, que enmarca histórica y jurídicamente la controversia, y por otra parte la crisis actual que desde 2013 ha encrespado las relaciones e inmovilizado todos los resortes de diálogo y cooperación.

Previamente, damos a la luz el artículo que sobre la voz «Gibraltar» preparó el Dr. Antonio Remiro Brotóns para la *Encyclopedia of Public International Law*, y que nunca fue publicada por el Max-Planck-Institut, como se explica en la primera nota de ese trabajo.

Posteriormente este numero 1 aborda *Gibraltar en 1704, el Tratado de Utrecht y las Naciones Unidas.*

El historiador Ángel Sáez ofrece la visión del mejor especialista sobre la Ciudad y defensas de Gibraltar en 1704, y además aporta un sorprendente hallazgo de investigación: la Ciudad se rindió el 4 de agosto de 1704 no por la inmensa superioridad militar anglo-holandesa, sino porque la Armada británica tomó como rehenes a la población civil del Gibraltar español, principalmente mujeres y niños; hecho deshonroso al mismo tiempo para británicos y españoles, y por ello acallado durante siglos en las crónicas oficiales de ambos países. La Dra. Paz Andrés, sin duda una de los mejores especialistas del mundo en materia de teoría y práctica de la descolonización y autodeterminación, aborda la aplicación por Naciones Unidas al caso de Gibraltar de la doctrina descolonizadora. El Embajador e iusinternacionalista Dr. José Ramón Remacha contribuye con un estudio de las negociaciones y firma del Tratado de Utrecht, exponente de su libro publicado recientemente sobre esta importante cuestión. Sigue el Dr. Alejandro del Valle con su análisis de las posibilidades y opciones estratégicas que tiene España sobre Gibraltar al conmemorarse el tricentenario de Utrecht; para terminar el Dr. Jesús Verdú con su iconoclasta posición sobre las aguas de la Bahía.

La Crisis de Gibraltar (2013-2015) es el segundo bloque de cuestiones tratadas en este número

de la Revista. En esta Sección los Profesores de Derecho Internacional de Cádiz contribuyen con sus estudios de diversas temáticas vinculadas a la controversia: el Dr. Alejandro del Valle con su análisis de la aguda crisis con Gibraltar del verano de 2013; la Dra. Inmaculada González con los conflictivos temas de pesca y medioambiente en torno a Gibraltar; y el Dr. Miguel Acosta con su análisis exhaustivo sobre los incidentes y colaboración policial hispano-británica y gibraltareña en las aguas en torno al Peñón, entre 2009 y 2014.

Aunque la Revista es universitaria y académica, y cuenta por tanto con los controles apropiados de evaluación y calidad científica, se ha previsto una Sección denominada *Ágora*, que tiene la intención de dar cabida a diferentes plumas cuyos ensayos y opiniones permitan conocer la poliédrica realidad de Gibraltar. En este número, las visiones de dos gibraltareños: el líder de la Oposición de Gibraltar, Sr. D. Daniel Feetham, y del que fuera durante más de 30 años el Director del *Gibraltar Chronicle*, Sr. D. Dominique Searle.

Damos gran importancia a la *Sección de Documentación* de la Revista. Aquí incluimos los últimas Decisiones anuales de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre Gibraltar, reflejadas en los Proyectos de Decisión aprobados previamente por consenso en la Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión) y presentados cada año a la Asamblea General, que desde 1974 los adopta sin votación. En este número reproducimos en inglés y en español las Decisiones de la Asamblea General de 2011, 2012, 2013 y 2014, y que reflejan el cambio de posición del Gobierno de España respecto al Foro de Diálogo sobre Gibraltar, o Foro tripartito, erigido por Reino Unido y España en Octubre de 2004. También hemos considerado especialmente relevante la documentación relativa a la crisis surgida en el verano de 2013 con la creación de un arrecife artificial en las aguas del istmo, y que llevó a un endurecimiento de los controles en la Verja, y a la intervención de la Unión Europea tras denuncias en diversos ámbitos de aplicación del Derecho UE. Para ello reproducimos algunos documentos de difícil acceso, como los Informes de la Comisión y las Cartas dirigidas a España y Reino Unido en Noviembre de 2013; el anuncio de nueva Misión técnica de Investigación por la Comisión en Julio de 2014, o preguntas parlamentarias sobre los rellenos en Gibraltar. En fin, consideramos de interés reproducir documentación como los Acuerdos que enmarcan el conflicto de pesca y que antes no se habían publicado en España, como los Acuerdos de Pesca de 1998 y el posterior de 1999.

* * * * * * *

En suma, los *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports* pretenden servir de canal académico de debate y referencia sobre la controversia de Gibraltar y todos los temas vinculados a la

misma, y también para poner a disposición la documentación actual más relevante o de difícil localización. Como Revista académica especializada, está abierta a cualquier propuesta de colaboración, en inglés o español, proveniente del mundo universitario, y de investigadores y especialistas. En este afán de querer dar a conocer la doctrina española y no española sobre la cuestión de Gibraltar, y de apertura y variedad, se ha invitado expresamente al *Foreign and Commonwealth Office* a que colabore en esta nueva Revista, ofrecimiento que igualmente ha sido efectuado de manera reiterada al Gobierno de Gibraltar y al Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Convencidos de la necesidad de canales de diálogo y cooperación, pretendemos aportar una pequeñísima y humilde contribución al mejor conocimiento de los problemas jurídicos, institucionales y sociales que plantea el problema de Gibraltar a Estados y ciudadanos en su día a día, a uno y otro lado de la Verja. Con ello pensamos que este granito de arena académico pueda de algún modo ayudar a facilitar el entendimiento y la cooperación entre Gibraltar, España, Reino Unido y el Campo de Gibraltar.

Pero independientemente de que el entendimiento y el acuerdo siempre son y deben ser posibles y realizables, hay un aspecto que se realiza con el simple lanzamiento de esta publicación anual abierta a todos, accesible y localizable en Internet: la función social de la labor universitaria, que integrada en el entorno interactúa con el mismo; y para ello ofrece el resultado de su investigación, estructuras formativas y de difusión de resultados al entorno social y humano en el que está inmersa. Con esta involucración en el contexto territorial de la controversia gibraltareña, el simple análisis de problemas cotidianos y propuestas de soluciones contribuye de forma decidida al cumplimiento de la función universitaria, promoviendo los valores del conocimiento, del debate plural, la comprensión, el entendimiento y la búsqueda de soluciones, en lugares donde la Historia ha dejado unas profundas y muy visibles cicatrices.

Cádiz, Octubre de 2015,

Inmaculada González García
Alejandro del Valle Gálvez

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.02

ESTUDIOS

GIBRALTAR

Antonio Remiro Brotóns[1]

I. Historical Background – II. Gibraltar and Decolonization: The United Nations Resolutions – III. Hispano-British Negotiations in 1966: Rupture and Confrontation – IV. Democratic Spain: from the 1980 Lisbon to the 1984 Brussels Agreement – V. From the Matutes Proposal (1997) to the Unsucessfull Negotiations of 2001-2002 – VI. A *New* Constitution for Gibraltar and a *Tripartite* Forum for Negotiation – VII. Legal Conclusions – VIII. Looking Toward the Future – IX. Bibliography.

I. HISTORICAL BACKGROUND

1. Gibraltar was conquered in the first days of August 1704 by an Anglo-Dutch naval force that was supporting the Archduke Carlos of Hapsburg's pretensions to the Spanish throne. In 1713, as part of the prize for peace and his recognition as King of Spain, Philip V had to agree to cede it in perpetuity to the British Crown. It was thus resolved in Article X of the Treaty of Utrecht that, nevertheless, foresaw that the ceded property would not generate territorial jurisdiction and would have no overland communication with the rest of the peninsula. This also recognised that Spain had a right of first refusal "in case it shall hereafter seem meet to the Crown of Great Britain to grant, sell or by any means to alienate from the propriety of the said town of Gibraltar".

2. Throughout the XVIII Century, there were numerous initiatives to regain Gibraltar

[1] Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid.

Nota editorial: Este artículo fue redactado para la nueva edición de la *Max Plank Encyclopedia of Public International Law*, tras petición de su director, el Prof. Rüdiger Wolfrum, al Profesor Remiro Brotóns. La *Encyclopedia*, al describir el objeto del artículo, expresamente solicitó una evaluación de las cuestiones jurídicas internacionales relevantes relativas a Gibraltar, sus problemas presentes y planes de cambio. El artículo fue entregado a finales de junio de 2007. Un año más tarde el director de la *Encyclopedia* comunicó al autor del artículo su decisión de no publicarlo, arguyendo que no ofrecía un relato objetivo de los diferentes puntos de vista concernientes a la situación jurídica de Gibraltar. Los Directores de la Revista *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, que pretende ofrecer todos los planteamientos sobre la cuestión de Gibraltar, han considerado de interés facilitar a sus lectores el artículo del Dr. Remiro Brotóns que la *Encyclopedia* no quiso publicar, a fin de darlo a conocer y en su caso posibilitarles extraer conclusiones.

through its sale or exchange (even including Ceuta) or recurrence to force. It was all in vain and in no less than four successive treaties (Seville, 1729; Aachen, 1748; Paris, 1763; Versailles, 1783) the Statute of Utrecht was confirmed.

3. In the XIX Century, Great Britain, in fact, extended its jurisdiction, enlarging this to include waters of the Bay of Algeciras and the sandy isthmus that joined the town of Gibraltar to the peninsula. In 1908, Britain put up a fence to consolidate its appropriation of more than half of the sandy isthmus and to better control the traffic of persons. In 1938, right in the middle of the Spanish Civil War, Britain build an airstrip there which penetrates more than half a kilometre into the Bay of Algeciras. Spain, on the other hand, relaxed the severity of the limits agreed upon in 1713. Commercial relationships, both regular and irregular, became the norm. Several thousand Spaniards crossed the fence every day to work in Gibraltar and the neighbouring Spanish territory also became a dormitory region for Gibraltarians and members of the British garrison.

II. GIBRALTAR AND DECOLONISATION: THE UNITED NATIONS RESOLUTIONS

4. Described as a Crown Colony from 1830 onwards, Great Britain, gave information on Gibraltar as a *non-self-governing territory* according to article 73 e) of the United Nations Charter as from 1947, forming part of the list of territories pending decolonisation once the declaration on the granting of independence to colonial countries and peoples was passed in 1960 (Resolution 1514-XV, of December 14).

5. Legally and politically speaking the situation raised by Gibraltar was of great interest. From a juridical point of view, the Spanish objective was to safeguard rights according to the Treaty of Utrecht and prevent the Gibraltarian population being recognised as having the right to self-determination that was liable to lead to the independence of the territory or to its association with Great Britain. From a political viewpoint, it was a question of the United Nations endorsing the bilateral Hispano-British negotiations as the way to reach a main agreement that would put an end to a colonial situation by returning Gibraltar to Spain.

6. The resolutions of the General Assembly from 1965 onwards have not allowed Spain to regain Gibraltar, although the objectives indicated have been satisfied as they did not adopt the British thesis which claims that where there is a non-self-governing territory, there is a population with the right to self-determination. The coupling of the vindications of the Republic of Argentina on the Falkland Islands with the Spanish vindication on Gibraltar favoured the course of the latter as it counted on the backing of the Latin American countries.

III. HISPANO-BRITISH NEGOTIATIONS IN 1966: RUPTURE AND CONFRONTATION

7. Negotiations were held between Spain and Great Britain from the 18th May 1966. To regain sovereignty over Gibraltar, Spain was willing to make extensive concessions: it would accept the British military base and a privileged statute for the Gibraltarians. But for Great Britain, any negotiation on sovereignty was completely out of the question: it would only deal with matters to settle problems originating from the application of the Treaty of Utrecht and *to return to normality,* that is to say, to the revocation of restrictive measures on overland communication adopted by the Spanish Government in previous years and to the improvement in neighbourly relationships.

8. Unilateral measures that provoked protest and reaction in the other party caused tension to rise. Great Britain reinforced self-government and promoted a qualitative leap in the political nature of the local authorities; in May 1969, it gave Gibraltar a *Constitution* whose preamble stated that: "Her Majesty's Government will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another State against their freely and democratically expressed wishes." Spain, on the other hand, ended up blocking all communications including telegraphic and telephonic ones; it denied British military aviation access to Spanish airspace and established a *prohibited zone* to foreign flights, including civil ones.

9. This policy was counterproductive as it nurtured in the local population a spirit of survival within a hostile environment, favouring the crystallisation of a Gibraltarian identity and causing, by means of adequate lobbying, a revival of anti-Spanish stereotypes in Great Britain.

IV. DEMOCRATIC SPAIN: FROM THE 1980 LISBON TO THE 1984 BRUSSELS AGREEMENT

10. The establishment of a democratic regime in Spain on the death of General Franco (1975) and its foreseeable entry into NATO and the European Community encouraged new initiatives to break the deadlock.

11. The Lisbon Agreement, a gentlemen's agreement signed on 10th April 1980, was the starting point for the formal resuming of negotiations. Unfortunately, discrepancies in its interpretation became an insuperable obstacle to its application. In the beginning of 1982, it appeared that the stalemate would be overcome, but the Falkland Islands armed

conflict between Argentina and Great Britain ruined the attempt. Afterwards, Britain's lack of willingness to even listen to the sovereignty question, the insistence on obtaining prior assurances on the air services to the Gibraltar Airport and the repercussions of Spain's future adherence to the European Community interfered again and again with the numerous contacts made by both sides from September 1983 onwards.

12. It was finally possible to reach an agreement. On the 27th November 1984, the *Brussels Agreement* made way for putting the *Lisbon Agreement* into practice in *all its aspects,* opening a negotiating process to solve all the differences on Gibraltar, including the questions of sovereignty and to promote, for mutual benefit, economic, cultural, tourist, air traffic and environmental cooperation based on equality of rights and reciprocity. The value of the reference to *sovereignty* was political and psychological. For the first time, Great Britain expressly accepted to talk about this although the parties were still far from sharing the objective of the negotiations. In the same *Agreement* it was warned that the British Government would wholly maintain its commitment to respect the rights of the Gibraltarians according to the preamble of the 1969 Constitution. It was therefore necessary to prepare for a long period of negotiation even though now, it seemed that there was a convergence of interests of both Spain and Britain that had not existed in the past. The fact that a few weeks after the *Brussels Agreement* Britain reached an agreement with the Republic of China on the future statute of Hong Kong seemed to bode well.

13. Unfortunately, when the time came to test Great Britain's willingness to facilitate the "osmosis" of Gibraltar with the neighbouring Spanish territory, the results were disappointing. The touchstone was the agreement to facilitate common civil use of the airport situated on the isthmus (2nd December 1987). Given the opposition of the local Gibraltar authorities to the project, the British Government refused to carry out the agreement. The consequences on the process initiated in Brussels were devastating. The rounds of negotiations became inoperative routines to keep up appearances and Spain devoted its efforts to preventing that the *Nato and EC* condition of the Rock (under a special regime) should be taken advantage of by Great Britain to favour the evolution of a Gibraltar statute contrary to Spanish rights and interests.

V. FROM THE MATUTES PROPOSAL (1997) TO THE UNSUCCESSFUL NEGOTIATIONS OF 2001-2002

14. Ten years later, the Spanish Government tried to break the stalemate by means of the Matutes Proposal that included a transitional period of joint sovereignty for fifty years,

the voluntary keeping of British nationality, protection of the population's linguistic and cultural identity and a broad statute of autonomy within the framework of the Spanish Constitution with their own courts and fiscal regime. The Matutes Proposal, however, was not given the reception that the Spanish Minister had hoped for, mostly due to the fact that the Gibraltar authorities had in mind a plan to finalise their decolonisation through a process of constitutional modernisation that would grant the Rock a statute similar to that of the Isle of Man or the Channel Islands. They tried to impose their presence in any eventual Hispano-British negotiations as the third party involved (not only, as in the past, as part of the British delegation).

15. In these circumstances and in the middle of a series of incidents, the Spanish Government decided to intensify in Brussels its campaign of condemnation of the systematic breaching of the EC directives in Gibraltar and the parasite nature of its economy that favoured money laundering and tax evasion through fictitious societies whose number, round fifty thousand at that point, was greater than the number of inhabitants in the colony. Likewise, the Spanish Government persevered in its policy of impeding the adoption of EU agreements and regulatory acts which, when applied to Gibraltar, it deemed detrimental to the vindication of the Rock. The situation became even more uncomfortable when the matter of the *Tireless* arose. This was a British nuclear submarine that had broken down and was moored in Gibraltar on the 19th May 2000 awaiting repair.

16. At the beginning of 2001, however, an unexpected initiative by Tony Blair raised hopes of reaching a general agreement by the middle of 2002. The European Council echoed this, demonstrating its satisfaction about the re-launching of the "Brussels Process" and inviting the Commission to explore the ways in which the EU could support any agreements reached. There are some who consider that the British Government made a move with its commitment to do away with anachronisms and by a reconsideration of British interests in the light of the beneficial collaboration that, within and outside the EU, had been established with Spain under Aznar's Government.

17. The Blair Government tried to make shared sovereignty with Spain in Gibraltar a definitive or, at least, a temporarily unlimited solution rather than just a transitory one as Spain had proposed in the past. Without prejudice to this, the Blair Government wished to maintain the military base exclusively under British control, although its use would be opened up to members of NATO (therefore including Spain). Finally, the Blair Government maintained as a *sine qua non* requirement that any eventual Hispano-British agreement be accepted by the population of Gibraltar. This led to an impasse.

18. Blair's proposals met with ferocious opposition in the British Parliament thanks to the efficient performance of the Gibraltarian lobby and the very influential Armed Forces' spokesmen and the conservative means of communication that acted on public opinion still open to stereotypes coined in the times of Elizabeth I. On the other hand, the Blair Government underestimated the capacity of the Gibraltarian authorities to politically spoil any proposals that seemed to be on a collision course with their aim to progress towards self-government. On the 4th October 2001 all the members and former members of the Gibraltar Legislative Assembly signed a "declaration of unity" in which they affirmed that the people of Gibraltar would never negotiate or renounce their inalienable right to self-determination, their decolonisation being a bilateral matter between Gibraltar and Great Britain (through a process of modernisation in the constitutional relationship with Britain), since Article X of the Treaty of Utrecht should be considered terminated according to general norms of International Law. In the referendum of 7th November 2002, the Gibraltarians said *no* (98.97% of the voters) to the principle of shared sovereignty.

VI. A *NEW* CONSTITUTION FOR GIBRALTAR AND A *TRIPARTITE* FORUM FOR NEGOTIATION

19. Gibraltar wished to take advantage of the process of modernisation and greater self-government of the British dependent territories proposed in the White Paper of the British Government in March 1999 *(Partnership for Progress and Prosperity : Britain and the Overseas Territories)* to put an end to its condition of non-self-governing territory by an act of self-determination. However, the new Constitution – a charter granted by the *Privy Council* on the 19th December 2006, that came into effect on the 2nd January 2007 – did not alter the international statute of the Rock. The joint declaration of the British and Gibraltarian Governments of the 27th March 2006 at the end of the negotiations on the constitutional text affirms that this "provides for the degree of self-government which is compatible with British sovereignty of Gibraltar and with the fact the UK is responsible for Gibraltar's external relations". The people of Gibraltar, it added, "have the right to self-determination" but the UK "holds the view that it is constrained by the Treaty of Utrecht, and therefore, that the independence would only be an option with Spain's consent". A day later, the Undersecretary of the Foreign Office expressed this in similar terms in a letter to the Spanish Minister for Foreign Affairs.

20. Within the United Nations, the Prime Minister of Gibraltar, Peter Caruana, unsuccessfully tried to convince the members of the Decolonisation Committee (june 2006) and the Fourth Commission of the General Assembly (October 2006) that the approval

by referendum of the new Constitution would entail an application of the "fourth option" mentioned by General Assembly's Resolution 2625 (XXV). According to the Prime Minister Gibraltar should disappear from the list of non-self-governing territories because Gibraltar would enjoy "a status freely determined by the people…in an act of self-determination".

21. Nevertheless, once the negotiations on the co-sovereignty had failed, it was necessary to put the *Brussels Process* aside and adopt a new strategy that came into force at the end of 2004 with the establishment of a *Tripartite Forum for Dialogue* for cross-border cooperation. This *Forum* has offered Gibraltar the participation on an equal footing with Great Britain and Spain in matters of interstate cooperation. Its decisions are taken unanimously, having foreseen that when matters of exclusive competence of the States are involved, the UK will not give its consent without the Gibraltarian Government being in agreement. The *Forum* has found a natural complement in the Joint Committee for cooperation between Gibraltar and the neighbouring municipalities of the *Campo de Gibraltar* (the Spanish territory around the border with Gibraltar) that can be extended to the regional authorities of Andalusia.

22. The *Forum* gave its first results in September 2006 on reaching agreements to facilitate overland traffic, telecommunications, payment of pensions to former Spanish workers on the Rock and the opening in Gibraltar of a Cervantes Institute for teaching Spanish. The most striking of the agreements –whose legal nature is disputed- was the elimination of civil air traffic restrictions by Spain, the inauguration of a direct flight Madrid-Gibraltar and the planned construction of a single passenger terminal in the airport, situated on the isthmus. The prospect that Spanish customs agents and police will carry out their duties on an aerial corbel over Spanish territory highlights the Gibraltarian sensitivity to any step, short though it may be, that could imply the carrying out of Spanish sovereign competence on the other side of the *Fence*.

VII. LEGAL CONCLUSIONS

23. From a legal point of view, the historical process reveals that Article X of the Treaty of Utrecht is still the valid title of British sovereignty over Gibraltar although the interpretation of the limits of the ceded territory has been divergent.

24. Even having discarded the extreme opinion that Spain ceded the *property* but not the *sovereignty* of Gibraltar to Great Britain, it has been upheld that the cession "with no territorial jurisdiction" presupposed the transfer of *only* the places enumerated in Article X, to wit, the city, castle, port, fortifications and fort, with no projection over land space (the isthmus) and adjacent waters. Great Britain replied with the rule of the *effective range of a cannon* that was

highly popular in the XVIII Century, to maintain that the land and sea territory covered by Gibraltar's cannons was under British sovereignty.

25. This argument was very weak when applied to the isthmus, as the Spanish cannons from La Línea had Gibraltar also under their reach until Great Britain, taking advantage of the *alliance* against the Napoleonic armies on the peninsula, demolished the forts of San Felipe and Santa Barbara. The isthmus was considered neutral ground, no a *no man's land*. If the sovereignty cessions were to be interpreted in a restrictive sense, the necessary conclusion was that the isthmus was Spanish. Something else is what could be deduced from the acts and omissions of the parties involved throughout these three hundred years that classified as *promise, renunciation, recognition or acquiescence,* could originate obligations modifying the Treaty or stopping its application. It was thus, in the 1966 negotiations, that the British Government invoked the *usucapion* on which to base its sovereignty over part of the occupied isthmus.

26. As to the waters, the general norm by which sovereignty over the coast is projected onto adjacent sea plays in Britain's favour. It certainly is not an imperative principle and therefore, it is possible to limit a territorial cession merely to land, conceived as a *dry coast*, but this is an exception that requires proof that this has been the will of the parties involved. In fact, Spain did not dare convert the waters of the Bay into *internal waters* by closing the entrance with a straight line between Algeciras and Europa Point.

27. The present force of Spain's right of preference of having the Rock in case Great Britain decided to grant, sell or by any means to alienate it, is, on the other hand, recognised by the British Government: "Article X of the Treaty (of Utrecht) gave Spain the right to be the first to claim its sovereignty if Gibraltar were to cease being British. All constitutional change must be compatible with the Treaty of Utrecht, and moreover, applicable in practice. Independence would be an option for Gibraltar if Spain were in agreement." (*Declaration by the British Government before the Houses of Parliament* on the 14th December 1995: *White Paper on Overseas Territories*, March 1999). The non-recognition by the United Nations of the population of Gibraltar as the holder of the right to self-determination avoids the incompatibility of Spain's right of first refusal with a posterior imperative norm. Spain is not only Gibraltar's neighbour but also the holder of rights and legitimate expectations according to the same valid treaty from which the origin of British sovereignty over the Rock comes, as well as others deduced from the decolonisation principles.

28. At no other time in history has Spain counted on a better-prepared constitutional order for the territorial reintegration of Gibraltar. On the one hand, the autonomous organisation of the State facilitates differentiated regimes that take into consideration the peculiarities

of autonomous communities, both regional and national. On the other hand, even without making express mention, Gibraltar is one of the assumptions behind Article 144 b) of the Constitution when it makes provision for the Parliament (*Cortes Generales)* to be able to authorise or agree to a Statute of Self-Government *for motives of general interest* for territories that are not integrated into provincial organisation. And yet again, nothing impedes, the Gibraltar Statute in the Spanish constitutional order counting on the international guarantee granted by a treaty concluded between Spain and Great Britain

29. Having said this, it is obliged to pay attention to the possible unleashing of imitative claims in other Spanish regions that could raise the costs of the recovery of Gibraltar to totally unacceptable levels for Spain. Gibraltar would fit into an autonomous Spain but not everything fits into an autonomous regime, at the risk of making the State an empty shell. On the other hand, Morocco has to find additional motives to put its aspirations on Ceuta and Melilla in the same mould as the Spanish on Gibraltar. Although legally speaking they are not the same, the parallel between both situations has been repeated actively and passively so often as to become commonplace. Gibraltar could come back to Spain like a boomerang from the other side of the Straits.

VIII. LOOKING TOWARD THE FUTURE

30. Assuming that the political will to recover Gibraltar exists, the Spanish proposals have responded, in the past, to a sequence that is coherent with limits that can barely be altered. In this sense:

First, Spain may consent to a formula to share the sovereignty with Great Britain for a limited period of time (up to fifty years), if and when the aforementioned sovereignty automatically reverts to Spain at the end of that period or, at least, a clause for revision is established; in the case of its accepting shared sovereignty *permanently*, it would be essential to accompany this with a clause similar to Article X of the Treaty of Utrecht.

Second, Spain could share the military base with Great Britain in the same terms, even accepting for a time an operative control that is exclusively British and afterwards negotiating agreements similar to those made with NATO allies or within the framework of European policy of defence and security.

Third, Spain promotes a regime that respects the identity and legitimate interests of the population of Gibraltar, improves its self-government and may accept the guarantee, besides the one granted by the Spanish Constitution, of a treaty with Great Britain whose duration may be extended once the period of shared sovereignty has concluded.

31. In these terms, Spain could agree to the exclusion of Gibraltar from the list of non-self-governing territories and consider abrogated the rights of Article X of the Treaty of Utrecht. In the EU environment, the normative basis of the incorporation of Gibraltar would pass from the – present – Article 299.4 of the ECT (European territory whose relationships are assumed as a member State) to the Article 299.1 (sovereign territory of member States). Spain would cooperate with Great Britain in the improvement of the EU Statute on the Rock that raises varied and complex problems in a co-sovereignty regime.

32. Spain cannot, instead:

First, Accept shared sovereignty over Gibraltar in perpetuity or for an indefinite period, incompatible with the reestablishment of territorial integrity that has been the lever of its reclamation. Moreover, to share the sovereignty in areas that were not ceded in Utrecht is a form of ceding, not recovering, what had not been ceded.

Second, Accept a military base that is exclusively British and that occupies almost half the surface territory of the Rock, in the same terms.

Third, Agree on a regime that makes Spanish territorial sovereignty an empty shell, destabilises the autonomous territorial architecture of the State and consolidates Gibraltar's parasitism on its surroundings.

33. In any case, the role of the population of Gibraltar must be reconsidered. Spain is not going to renounce its rights – the *old* ones in the Treaty of Utrecht and the *new* ones in the decolonisation – yet it must be sensitive to the evolution of the right to self-determination that in these last years has come to reinforce the aspirations of a population whose identity has been growing while recognising a prominence that makes it responsible for its own acts. Instead of denying this right, it would be a better choice to insist that this right is not exclusive. Of course, it is not just a question of recognising Spain as a conspicuous neighbour whose security must not be threatened or who should not be annoyed too much so as not to complicate a pleasant life. It is a question of recognising that Spain also has rights, within and outside the normative framework of decolonisation and that, therefore, self-determination of the territory requires a freely agreed arrangement of the legitimate interests of all parties involved.

34. Really it is not the Treaty of Utrecht that limits the right to the self-determination of Gibraltar, but the right to self-determination itself according to the interpretation that the General Assembly's resolutions have given to it and that the Gibraltarians and those who support their aspirations tend to ignore or hope to rewrite unilaterally from metajuridical positions. The need to reach an understanding must be insisted upon and, as a means to

this end, a long process will be necessary to persuade the population that Gibraltar is not in the English Channel like the Isle of Man, nor, even less so, is it a rock in the middle of the ocean; it is an extraordinarily beautiful Rock that rises at the end of a peninsula one hundred thousand times larger than itself and of which it forms part. One cannot leave a colonial anachronism to enter an anomaly that has been fattened by the exploitation of sovereign prerogative and EU advantages to the detriment of the rights of Spain.

IX. BIBLIOGRAPHY

- C.T. GARRATT, *Gibraltar and the Mediterranean,* Jonathan Cape, Londres, 1939
- J.M. de AREILZA y F.M. CASTIELLA, *Reivindicaciones de España,* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1941, pp. 95-134
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Libro Rojo/The Spanish Red Book on Gibraltar*, Madrid, 1965
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Razones de España sobre Gibraltar,* Madrid, 1966
-G. RICO, *La población de Gibraltar,* Editora Nacional, Madrid, 1967
-J.D. STEWART, *Gibraltar: the Keystone,* Houghton Mifflin, 1967
- ESPAÑA. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, *Nuevo Libro Rojo (Negociaciones sobre Gibraltar)*, Madrid, 1968
-G. HILLS, *Rock of Contention: a History of Gibraltar*, Hale, 1974
-A MARQUINA, *La descolonización de Gibraltar,* Madrid, 1981
-H. S. LEVIE, *The Status of Gibraltar*, Westview Press, 1983
-E. MARIAUD, *Gibraltar: un défi pour l'Europe,* Genève, 1990
-W.G.F. JACKSON, *The Rock of the Gibraltarians: a History of Gibraltar*, Hyperion Books, 1991
-D. S. MORRIS y D. HAIGH, *Britain, Spain and Gibraltar 1945-1990. The Eternal Triangle,* Routledge, 1992
-J.G. O'REILLY, *Gibraltar: Spanish and United Kingdom Claims*, IBRU, International Territory Briefing Series, Durham, 1992
-P. GOLD, *Stone in Spain´s Shoe: the Search for a Solution to the Problem of Gibraltar*, Liverpool University Press, 1994
-J. UXÓ *et al.,* , *Estudios sobre Gibraltar,* INCIPE-Ministerio de Defensa, Madrid, 1996 (reprint. 1999)
-C. IZQUIERDO, *Gibraltar en la UE. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea,* Ed. Tecnos-UAM Ediciones, Madrid, 1996
-F. BAEZA, *Una aproximación jurídica al contencioso de Gibraltar. La cláusula* rebus sic stantibus *y el derecho de libre determinación de los pueblos,* Real Sociedad Económica de Amigos del País de Gran Canaria, 2001
-J. de PINIÉS, *La descolonización española en las Naciones Unidas: Guinea Ecuatorial (Fernando Poo y Río Muni), Ifni, Sahara Occidental, Gibraltar y Naciones Unidas,*CECP, Madrid, 2001

-M. HERRERO DE MIÑÓN, "Gibraltar, ¿soberanía compartida o dividida", *Política Exterior,* vol. XVI, nº 87, mayo-junio 2002, pp. 131-142
-C. IZQUIERDO, "Gibraltar, ¿el fin de una controversia?", *Revista Española de Derecho Internacional,* vol. LIV, 2002-2, pp. 617-640
-M. CAJAL, *Ceuta, Melilla, Olivenza y Gibraltar, ¿Dónde acaba España?,* Siglo XXI de España Editores, Madrid, 2003
-P. ANDRÉS and C. IZQUIERDO, " '*Eppur si muove*…' Un nuevo enfoque en las negociaciones sobre Gibraltar (A propósito de los comunicados Conjuntos de 27 de octubre y 16 de diciembre de 2004)", *REDI*, vol. LVI, 2004, 2, pp. 741-764
-A.del VALLE and I.GONZÁLEZ (eds.), *Gibraltar: 300 años,* Cádiz, 2004
-P. GOLD, *Gibraltar: British or Spanish,* Routledge, 2005
-I. GONZÁLEZ, "Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo", *REEI*, nº 9, 2005 (www.reei.org) pp. 1-30
-E.G. ARCHER, *Gibraltar: Identity and Empire*, Routledge, 2006
-J. HAY and M.R. JORDINE, *The Dispute over Gibraltar,* Chelsea House Publications, 2006
-C. IZQUIERDO, "¿Quid de Gibraltar hoy?" en J. SOROETA (Ed.), *Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional*, *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. VI, 2006, pp. 243-263
-V. MILLER, *Gibraltar: diplomatic and constitucional developments,* Research Paper 06/48, October 2006, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library (<www.parliament.uk>).
-I. GONZÁLEZ, "Los espacios marítimos del Istmo y Peñón de Gibraltar: cuestiones en torno a su delimitación", *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores,* Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

PARTE I
GIBRALTAR EN 1704, EL TRATADO DE UTRECHT Y LAS NACIONES UNIDAS

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.03

GIBRALTAR EN 1704

Ángel J. Sáez Rodríguez[1]

I. GIBRALTAR CAMBIA DE MANOS – II. 1704. GUERRA CIVIL EN ESPAÑA – III. LA PLAZA FORTIFICADA DE LOS HABSBURGOS ESPAÑOLES – IV. LA FORTALEZA MEDIEVAL SE TRANSFORMA EN EL RENACIMIENTO – V. UN ASEDIO INFRUCTUOSO – VI. BIBLIOGRAFÍA

I. GIBRALTAR CAMBIA DE MANOS

A la vuelta de su participación en las obras de fortificación de la isla de Menorca, el ingeniero William Skinner fue destinado a la guarnición de Gibraltar en 1724. Se cumplían veinte años de la toma de la plaza a los españoles y se iniciaba una prolongada relación del joven oficial antillano con el Peñón, donde habría de servir durante más de dos décadas, llegando a convertirse en su ingeniero jefe tras la muerte de James Moore en 1741.[2] Skinner, que llegaría a ser ingeniero jefe de Gran Bretaña, dejó constancia escrita de una versión de la reciente conquista de Gibraltar recogida de algunos oficiales de la Marina Real que habían participado en la misma. Según ellos, la repentina capitulación de la ciudad-fortaleza solo se podía explicar por haber tomado las fuerzas inglesas como rehenes a un buen número de mujeres y niños de Gibraltar, empleados como escudos humanos al llegar ante los muros del Baluarte del Rosario, donde se conminó la rendición de sus esposos y padres. La población civil de Gibraltar buscaba refugio en la parte sur del Peñón en este tipo de situaciones, comportamiento que adquiere explicación cuando se conoce la naturaleza de este singular enclave (ilustración 1).

El Peñón, en sentido estricto, se extiende a lo largo de 4.300 metros desde el extremo del tajo septentrional hasta Punta Europa, al sur. En la actualidad, su superficie se extiende casi un kilómetro más hacia el norte, fruto de las usurpaciones realizadas por la potencia colonizadora ante la debilidad española durante toda la Edad Contemporánea. En ningún punto el Peñón superaba los 1.300 metros de anchura, lo que no puede decirse en la actualidad, ya que sus continuadas *reclamations* han ganado cientos de miles de metros cuadrados al mar (ilustraciones 2 y 3). Sin embargo, su abrupta geografía obligó a concentrar la ocupación humana en la ladera noroeste de la montaña que conforma el Peñón, en una estrecha franja

[1] Instituto de Estudios Campogibraltareños.

[2] *Dictionary of National Biography*, Ed. Sidney Lee, Londres, 1909, Vol. 13, pp. 350 y 351.

ILUSTRACIÓN 1

Mapa inglés del Peñón de Gibraltar en 1752 de la Biblioteca Nacional de Francia: BNF 2987 Plan of the peninsula and part of the isthm. *El norte geográfico queda a la izquierda de la ilustración. La parte sombreada representa la zona escarpada del peñón. A la izquierda está el istmo, de mar a mar, cerrado por la Línea de Contravalación erigida por España en la década de 1730. Se reconoce, en la parte inferior de la montaña, la población ocupando su ladera occidental y la estrecha llanura costera. Hacia la derecha (el sur) solo aparecen construcciones militares inglesas, como los barracones y el hospital naval, antes de alcanzar Punta Europa.*

de terreno de 300 metros de anchura y 1.200 de latitud. La ciudad terminaba, pues, en su muralla sur, en la Puerta de Carlos V, por donde aún hoy la Calle Real o *Main Street* da paso a *Trafalgar Road*, junto al cementerio de Trafalgar (ILUSTRACIÓN 4). En esa dirección, hacia Punta Europa, se pasaba por los Arenales Colorados y el Muelle Nuevo con su fuerte, dejando hacia la montaña las cuevas de San Miguel; se divisaban las edificaciones sacras de San Juan el Verde y Nuestra Señora de los Remedios entre huertas con vallados de chumberas, se atravesaban los Tarfes y se bordeaban las caletas de San Juan, los Remedios y el Laudero, llegando a la ermita de Nuestra Señora de Europa algo más allá de la Torre de los Genoveses. A ese santuario se habían acogido los miembros del estado eclesiástico de la plaza y todos aquellos que no habían de participar en su defensa militar, como se había hecho siempre. Ignacio López de Ayala refiere que «la consternación del pueblo fue igual a su peligro. Las religiosas, niños, mujeres y gente inútil para la defensa salieron despavoridos a refugiarse en el santuario de la Virgen de Europa» y otras ermitas al sur de la ciudad.[3] El historiador andaluz recoge en su obra los mismos hechos acaecidos once años atrás, cuando una flota francesa de dieciocho barcos de guerra mandada por el marqués de Coëtlogon atacó la ciudad española.[4]

[3] LÓPEZ DE AYALA, Ignacio; *Historia de Gibraltar*, Madrid, 1782, p. 287.

[4] GÓMEZ DE AVELLANEDA SABIO, Carlos; «Nueva documentación sobre un episodio injustamente olvidado: el ataque francés a Gibraltar en 1693»; *Actas I Congreso Internacional «La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de las nuevas poblaciones»*, San Roque - 2004, IECG, Algeciras, 2007, pp. 373-395.

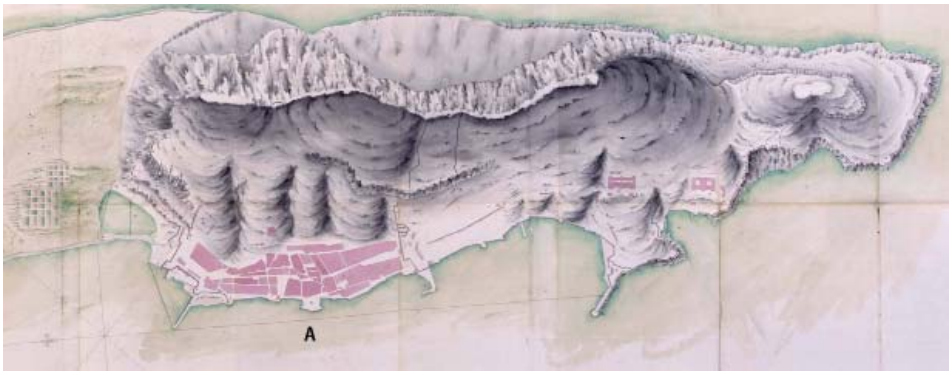
ILUSTRACIÓN 2

Vista aérea del Peñón en la década de 1930, de la colección de J. A. García Rojas. Imagen tomada desde el noroeste de Gibraltar. Aún no se había construido el aeródromo y existía, antes de la entrada a la ciudad, la laguna o Inundation. Al fondo se aprecia el notable desarrollo del Muelle Nuevo o South Mole, donde se encuentran los astilleros.

ILUSTRACIÓN 3

Vista aérea del Peñón en la actualidad, en imagen tomada desde el mismo ángulo que la anterior (noroeste). Destaca la pista del aeropuerto, la desaparición de la laguna y, muy especialmente, la notable extensión de terrenos ganados al mar por la costa occidental (derecha de la imagen), dentro de la bahía de Algeciras o de Gibraltar. Los diques portuarios exteriores son los mismos de la imagen 2. Los rellenos son también apreciables en la costa oriental, en Catalan Bay. Imagen tomada de Sáez Rodríguez, Á. J., La Muralla del Estrecho. Nidos y fortines frente a los aliados. *Ed. Los Pinos DyC, Algeciras, 2014.*

ILUSTRACIÓN 4



Mapa español de Gibraltar de 1782 de la Biblioteca Nacional de Madrid: BN MR-42-645 Plano de parte de la plaza de Gibraltar con nuestra Línea de Contravalación y obras nuevamente avanzadas. *También el norte se deja a la izquierda, característica habitual en las representaciones del peñón, dada su naturaleza longitudinal norte-sur, lo que encaja mal en los pliegos de papel y las encuadernaciones al uso. Se reconoce el perímetro amurallado de la ciudad, que en esta fecha todavía conservaba el esquema original de las fortificaciones españolas. Se indica con la letra A la principal aportación británica del siglo XVIII al frente litoral,* King's Bastion*, construido según diseño de W. Green poco antes del Gran Asedio de 1779-1783.*

En ocasiones eran las cuevas de la parte alta del monte las que servían de refugio al presentarse alguna amenaza ante la ciudad. El párroco de Santa María la Coronada, Juan Romero de Figueroa, lo relata de manera dramática en sus memorias:

> Los gemidos crecen como las olas de la tempestad y el ánimo contrictado (sic) palidece de horror.
>
> Unos buscan los templos; otros, fatigados del temor, presurosos huyen a la montaña.
>
> Algunos, más ligeros, fueron a esconder sus cuerpos desfallecidos en la oculta y antigua cueva.[5]

Esos usos debían estar notablemente arraigados de tal manera que, décadas más tarde, localizamos en un plano de Gibraltar realizado por un ingeniero militar español una referencia a la «Cueva de San Miguel capaz de contener mil personas».[6] El autor, un ya veterano Felipe Crame, realizó aquí uno de sus últimos trabajos. Se trata de un proyecto para atacar el Peñón mediante la apertura de trincheras en el istmo, apoyadas por plataformas flotantes artilleras. Y, como con el dato de la cueva, Crame maneja datos y toponimia española de principios de siglo.

[5] Romero de Figueroa, Juan; *Notes made by Rev. Juan Romero, Parish Priest of Gibraltar in 1704, when the town was captured by the Bristish*; Garrison Library, G 29293, copia de Gonzalo Meléndez, San Roque, 1908, s/n.

[6] Crame, Felipe; *Plano de la plaza de Gibraltar y de sus contornos, comprehendidos desde nuestra línea inclusive hasta la punta de Europa*; Archivo General de Simancas (AGS), GM, Legajo 3.730, M.P. y D. IX-19, Madrid, 27 de marzo de 1762.

A pesar de todas las anteriores consideraciones acerca de las costumbres de los gibraltareños, en el episodio de 1704 quiso la fortuna que los civiles refugiados en los campos del sur del Peñón supiesen del desembarco de tropas enemigas y, temiendo quedar aislados, optaran por volver al amparo de las murallas urbanas. Pero las noticias resultaron ser ciertas y cayeron en manos de los marinos ingleses, que habían tomado tierra en las inmediaciones del Muelle Nuevo (actualmente llamado *South Mole*). Este muelle y su fuerte de la Torre del Tuerto ocupaban el cabo más prominente del litoral occidental del Peñón, que se asoma a las aguas de la bahía de Algeciras o de Gibraltar. Desde la Edad Media, todo el perímetro costero estaba amurallado, entre las defensas meridionales de la ciudad en las que hemos situado la Puerta de Carlos V y los acantilados del extremo sur. Pero eran murallas ya anticuadas que, a pesar de su permanente proceso de mejora, no ofrecían las necesarias garantías. De ahí la relevancia estratégica del fuerte del Muelle Nuevo, objetivo de la fuerza de desembarco comandada por los capitanes Jumper, Hicks y Whitaker. A pesar de lo contradictorio de las diversas versiones que se manejan acerca de este episodio,[7] quiere la tradición que fuese William Jumper, oficial al mando del navío de 70 cañones *H.M.S. Lenox*, el primer oficial británico en tomar tierra en este ataque, motivo por el que posteriormente le fue dedicado, con la denominación de *Jumper's Bastion*, el baluarte español del Duque[8] o del duque de Arcos.[9]

Una fuente esencial para la historia naval británica recoge el hecho con la mayor discreción. John Campbell describe los hechos anteriores en su obra enciclopédica acerca de destacados marinos británicos. Al final del episodio expone que el gobernador de la plaza aceptó la capitulación por el mero hecho de haber desembarcado los ingleses al sur de la misma, procediéndose entonces, según él, a un intercambio de prisioneros. Conforme al breve desarrollo de los acontecimientos, con este eufemismo solo podía estar mencionando a los civiles que habían buscado refugio en Punta Europa.[10] Por otra parte, pocos prisioneros atacantes podían estar en manos de los españoles.

El ingeniero Skinner señalaba en 1724, a partir de la información recabada de los

[7] Stephen, Leslie, Sir; *Dictionary of National Biography*, Vol. 61 , Londres, 1885, p. 14, sostiene el protagonista del capitán Edward Whitaker, mientras que CAMPBELL, John; *Lives of Admirals and other eminent British seamen*, Vol. 4, Londres, 1744, p. 356, destaca la acción de Jumper.

[8] Centro Geográfico del Ejército (CEGET), Doct. N.º 971, Armario G, Tabla 2ª, Carp 5ª, Serrano Valdenebro, *Mapa de la Bahía de Gibraltar con el Proyecto para ocupar y fortificar las Algeciras*, 1722; Instituto de Historia y Cultura Militar, Sign. 3-5-8-1, Doct. N.º 3731, Rollo 34, A. de Vairac, *Descripción Topográphica del Monte, Plaza y Bahía de Gibraltar*, hacia 1730, fol. 5 vto.; CEGET, Doct. N.º 990, Armario G, Tabla 9ª, Carp. 5ª, J. Caballero, *Plano de Gibraltar con la Línea de Contravalación y la dirección de los ataques en el caso de sitiar esta Plaza*, 1779.

[9] Correa da Franca, Alejandro, *Historia de la mui noble y fidelíssima ciudad de Ceuta*, Mª Carmen del Camino (ed.), Ciudad Autónoma de Ceuta, 1999, p. 339.

[10] Campbell, John; *op. cit.*, p. 356.

citados oficiales de la *Royal Navy* que habían participado en la conquista de 1704, que sin la toma de los rehenes ésta no habría sido posible sin establecer baterías de brecha en los Arenales Colorados antes de lanzar el ataque de la infantería allí desembarcada, en referencia a la integridad de las defensas españolas.[11] La obra gráfica de Skinner es extremadamente meticulosa, habiéndose convertido en una fuente de primer orden para entender el complejo defensivo gibraltareño de las décadas centrales del siglo XVIII. La representación de los detalles constructivos, escrupulosamente fieles a la realidad, no es su única cualidad, ya que cuenta con la peculiaridad de anotar sus ilustraciones con noticias recabadas de fuentes orales coetáneas que le aportan un interés complementario. Su ilustrativo dibujo del estado del Fuerte del Muelle Nuevo en 1740, con las ruinas de la Torre del Tuerto, deja ver su anotación caligráfica con la que identifica la torre con un antiguo faro cartaginés: *Remains of an Ancient Lighthouse supposed to be Built By the Carthaginians*.[12] Entre los detalles representados se encuentran garitas, chimeneas e incluso las letrinas del fuerte, suspendidas sobre el muro y techadas a cuatro aguas (Ilustración 5).

La voladura del fuerte del Muelle Nuevo o de la Torre del Tuerto tuvo lugar inmediatamente después de que las primeras fuerzas de desembarco inglesas pusieran pie a tierra. La pequeña batería del fuerte, anulada por la abrumadora superioridad de la división naval que la mañana del 3 de agosto concentró su fuego sobre ella y las posiciones españolas más cercanas, se vio pronto superada por el enemigo. También se ha especulado con un accidente[13] para explicar unos hechos que el autor de la *Historia de Ceuta* aclara de manera categórica: «Don Juan Chacón, que havía servido en Ceuta de cavo de granaderos, puso fuego al almagacén de la pólvora, cuias ruinas perdieron algunas lanchas e ingleses».[14]

El general Jackson, gobernador británico de Gibraltar entre 1978 y 1982, sostiene que el 3 de agosto el general Salinas pidió una tregua, exigiendo que los ingleses tomasen medidas para evitar el ultraje a sus mujeres capturadas. En respuesta, el jefe de la primera división naval, el almirante Byng, puso a los rehenes bajo vigilancia hasta que los españoles rindieron la plaza.[15]

En 1744, el citado Campbell describía la ciudad conquistada como «extremadamente

[11] Skinner, William; *British Library* (BL), Mss, Add. 10.034, Sch. 50.190, *Reports relating to Gibraltar, 1704-1770*, fol. 5 vto.

[12] Skinner, William, BL, 184.g.2 (11), *A view of the South part of the Mountain of Gibraltar. Taken by Lieut. Gral. Skinner His Majesty's Chief Engineer of the Garrison in 1740*, copia de William Test. 1779.

[13] Hills, George; *El peñón de la discordia. Historia de Gibraltar*, Editorial San Martín, Madrid, 1974, p. 201.

[14] Correa da Franca, A.; *op. cit.*, p. 339.

[15] Jackson, W.G.F., *The Rock of the Gibraltarians. A History of Gibraltar*, Gibraltar Books Ltd., Grendon Northants, 1990, p. 98.

ILUSTRACIÓN 5

El Fuerte del Muelle Nuevo en 1740: British Library*, C2885-05 detalle. William Skinner pinta paisajes con la precisión matemática y el rigor del detalle propio del cuerpo de ingenieros, definiendo taludes, troneras y pretiles, puertas, garitas y letrinas con exactitud. En el centro de la imagen, los restos de la Torre del Tuerto, volada por el cabo ceutí Juan Chacón.*

fuerte, con un centenar de cañones mirando al mar y a los dos estrechos accesos terrestres y bien surtido de municiones», extendiéndose en consideraciones del siguiente tipo: «cincuenta hombres podían haber defendido estas obras contra miles».[16] Su opinión concuerda con la que dejara el conde de Tessé en su Memorias, donde se quejaba en febrero de 1705 al príncipe de Condé de que «los ingleses habían demostrado que la plaza era inexpugnable».[17] La misma que los españoles de Salinas habían entregado sin apenas combatir seis meses atrás.

Las fuentes españolas son parcas en el episodio de la captura de los civiles. Correa da Franca se limita a referir, lacónicamente, «la lástima de las mugeres expuestas al arvitrio de los enemigos»[18], mientras que López de Ayala solo menciona al respecto «las voces que llegaron a oídos de los defensores».[19] Quizás estuviera en el pensamiento de los defensores los excesos cometidos por la marinería inglesa y holandesa en Puerto Real, Rota y el Puerto de Santa María en 1702 al decidir la inmediata capitulación de Gibraltar.[20] Y tal vez encuentre justificación en el incumplimiento de las obligaciones del gobernador y del cabildo gibraltareño al entregar la

[16] Campbell, John; *op. cit.*, p. 357.

[17] Tessé, René; *Memoires et Lettres du Maréchal de Tessé*, Paris, 1806, en HILLS, G; *op. cit.*, p. 230.

[18] Correa da Franca, A.; *op. cit.*, p. 339.

[19] López de Ayala, I.; *op. cit.*, p. 287.

[20] Hills, G.; *op. cit.*, p. 203.

plaza sin resistir a todo trance hasta la llegada de refuerzos, el hecho de que el episodio de los rehenes quedase silenciado por las fuentes hispanas. El deshonroso acto explica por sí mismo la parquedad de los cronistas ingleses.

Todo parece confirmar, en fin, la idea de que la plaza rendida por el general de batalla Diego Salinas era una sólida fortaleza que, contando con apoyo naval y suficientes defensores, podía resultar inexpugnable. Y que, con los recursos disponibles en aquel verano de 1704, habría resistido bastante más de lo que lo hizo, de no haber mediado una razón tan poderosa como la toma por el enemigo de parte de su población civil en calidad de rehenes.

II. 1704. GUERRA CIVIL EN ESPAÑA

Es bien sabido que Gibraltar no fue tomada para Inglaterra en el verano de 1704. La flota anglo-holandesa que apareció en la bahía de Algeciras el día 1 de agosto llevaba como jefe naval al almirante George Rooke, inglés, y como comandante supremo a Georg von Hessen-Darmstadt, un noble alemán que representaba al pretendiente al trono de España, el archiduque Carlos de Austria como «vicario general de la Corona de Aragón».[21] El príncipe de Hesse, que había sido virrey de Cataluña a finales del siglo anterior y reconocido defensor de los fueros y tradiciones de esa tierra, había incorporado algunas tropas catalanas a esta operación en el Estrecho.

El ataque contra Gibraltar se inserta en la Guerra de Sucesión Española, un conflicto internacional iniciado en 1701 tras la muerte sin descendencia del último rey Habsburgo o de la casa de Austria, Carlos II de España. Había designado heredero al nieto de Luis XIV, el francés Felipe de Anjou, quien juró los fueros aragoneses y catalanes en 1701, lo que no impidió que, con la conversión del conflicto en guerra civil, estos españoles pasasen a sostener -como toda la Corona de Aragón- al aspirante austriaco.[22]

Iniciada la guerra y formando parte del bando austracista, Hesse había bombardeado Barcelona en mayo de 1704 tratando de sublevar a la ciudad contra Felipe V, sin éxito. Los propios historiadores ingleses señalan la mala fama de aquellos marinos por los recientes hechos de Cádiz como razón disuasoria para que los barceloneses se mostrasen dispuestos a abrirles las puertas.[23] La flota se dirigió al sur rumbo a Cádiz, sin decidirse a atacarla, regresando sobre su propia estela para presentarse en el estrecho de Gibraltar al llegar agosto como un poderosa máquina de guerra integrada por 62 buques de guerra ingleses y

[21] Vidal, Josep Juan y Martínez Ruiz, Enrique, *Política interior y exterior de los Borbones*, Ed. Istmo, 2001, Madrid, p. 60.

[22] *Ibídem*, p. 48.

[23] Jackson, W.G.F., *op. cit.*, p. 94.

holandeses, que totalizaban más de 3.000 cañones. En ellos se transportaba a una importante fuerza de infantería para efectuar el desembarco y más de 20.000 marineros. Las dos ciudades del Estrecho, Gibraltar y Ceuta, se habían pronunciado a favor de Felipe V, y ahora habrían de afrontar con escasos recursos la formidable amenaza.

La plaza fortificada del Peñón se encontraba bajo el mando del general de batalla Diego de Salinas, que contaba con escasas tropas. López de Ayala cita un desconocido manuscrito como fuente para cifrarlas en 470 hombres, entre paisanos y soldados, y 100 cañones.[24] Una fuente contrastatada es la de un testigo contemporáneo de estos hechos, el sacerdote ceutí Alejandro Correa de Franca, quien relata que en Gibraltar se encontraban cinco compañías de los tercios de Jaén y Murcia, «todas con muy poca gente» y que, ante la llegada del enemigo, Diego Salinas «entró en su plaza algunas compañías de los vecinos lugares» para reforzar su guarnición.[25]

Acerca de la población de Gibraltar en esas fechas, es cierto que la ciudad había venido padeciendo un importante proceso de despoblamiento a lo largo del siglo anterior,[26] en el que se había aproximado a los 1.500 vecinos que cita Hernández del Portillo. Pero el cura Romero habla de 1.000 vecinos en el momento de la conquista austracista, equivalentes a unos 4.000 habitantes,[27] lo que supone en torno a 1.000 hombres capaces de empuñar armas. Y los pobladores de estos lugares costeros eran gente aguerrida, habituados a rechazar cabalgadas berberiscas desde que la expulsión de los moriscos situó en el Estrecho una frontera de permanente guerra con el corso berberisco.[28]

Las tropas y milicias señaladas por Correa, unidas a los citados varones por encima de la pubertad inferidos de Romero en la ciudad, debían sumar una cifra notablemente superior a los 470 que menciona López de Ayala.[29]

---

[24] López de Ayala, I.; *op. cit.*, p. 282.

[25] Correa da Franca, A., *op. cit.*, pp. 338-339.

[26] Vicente Lara, José Ignacio de; «Los primeros años del exilio del cabildo de Gibraltar (1704-1716)»; *Actas I Congreso Internacional «La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de las nuevas poblaciones»*, San Roque - 2004, IECG, Algeciras, 2007, p. 69.

[27] Archivo Parroquial de la Coronada de Gibraltar, San Roque, Libro 9 de Matrimonios (anotación en la última hoja), en Vicente Lara, J. I. de; «Los primeros habitantes de la nueva población de las Algeciras: una contribución a la demografía histórica del Campo de Gibraltar a principios del siglo XVIII»; *Actas de las IV Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar,* Los Barrios, 1996; IECG, Algeciras, 1997, p. 159.

[28] Hernández del Portillo, Alonso, *Historia de Gibraltar*, Introducción y notas de A. Torremocha Silva, UNED, Algeciras, 1994, pp. 127-128. Vázquez Cano, Andrés A., «Una cabalgada de moros en Tarifa», *Revista del Centro de Estudios Históricos*, Vol. 1, Granada, 1912. Sáez Rodríguez, Ángel J., «Moros en la costa», *Aljaranda*, Vol. 33, Tarifa, 1999, págs. 7-13.

[29] Abunda en algunos de estos aspectos Lázaro Bruña, José María; «Brevísima biografía de don Diego Gómez de Salinas», *X Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar,* (Algeciras, 2008); IECG, Algeciras, 2009; p. 81-97.

La ayuda exterior más importante debía llegar del capitán general de Andalucía, cargo que ostentaba Francisco del Castillo Fajardo, marqués de Villadarias, que no había atendido las peticiones de ayuda recibidas desde Gibraltar al considerar a Cádiz el objetivo del enemigo. Pero también se esperarían las milicias de las ciudades del interior, como había sido norma durante siglos.

No obstante, la escasez de tropas y pertrechos venía siendo un mal endémico en diversos lugares de las fronteras del imperio español. Cádiz se había visto en serio peligro en agosto de 1702 ante estos mismos enemigos, a quienes solo podía presentar 300 soldados de su guarnición, aunque la rápida afluencia de refuerzos libró a la ciudad de caer en su poder.

Pero Gibraltar no aguantó más que un día de bombardeos, rindiéndose el mismo 4 de agosto. Álvarez Vázquez recoge diversos testimonios coetáneos que expresan la sorpresa del atacante ante la rápida rendición de la plaza y la cantidad de armamento y municiones capturados al entrar en ella.[30]

De acuerdo con la tradición más extendida, sobre la Torre del Hacho, en la parte alta de la montaña, se habría izado por primera vez la bandera inglesa en Gibraltar, en 1704: «El almirante inglés Rooke mandó enarbolar la bandera de Inglaterra sobre la atalaya vulgarmente conocida por el Hacho y proclamar a la reina Ana».[31] No existe constancia histórica de este dato, que López de Ayala, igualmente sin fundamento conocido, contextualiza en una disputa entre ingleses y partidarios del archiduque Carlos por colocar sus banderas. El más destacado historiador gibraltareño actual, T. Benady, aclara que era una simple «cuestión de protocolo naval inglés», una costumbre de señalar las presas tomadas por la marina de cara a posibles repartos de recompensas.[32] Hills explicaba, asimismo, que esta no era señal de soberanía alguna, sino «precaución necesaria para asegurar que no se les dispararía desde sus propios barcos y una acción sin ningún significado político».[33]

De hecho, el reconocimiento de la soberanía de Carlos III de Austria sobre Gibraltar se mantuvo ceremonialmente hasta 1709. Hasta entonces, la conmemoración del cumpleaños real era señalado con tres salvas de artillería cada año por parte de una guarnición básicamente

[30] Álvarez Vázquez, M.; *op. cit.,* p. 337.

[31] Castro, Adolfo de; *Historia de Cádiz y su provincia*, Vol. 1, Imprenta de la Revista Médica, 1858; edición facsímil de la Diputación Provincial, Cádiz, 1985, p. 471. En esto y en otros puntos, el polígrafo gaditano sostiene todos los tópicos habituales del tema, como la «defensa heroica» del Muelle Nuevo, la supuesta proclamación de Gibraltar como conquista inglesa en 1704 -lo que no está atestiguado- o la voladura de una Torre de San Leandro que nunca existió en Gibraltar. Véase Sáez Rodríguez, A. J.; «San Leandro de Gibraltar, una torre imaginaria», *Cuadernos del Archivo de Ceuta*, Vol. 14, Ceuta, 2005, pp. 113 a 128.

[32] Benady, Tito; «La población de Gibraltar después del 6 de agosto de 1704»; *Actas I Congreso Internacional «La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de las nuevas poblaciones», San Roque - 2004*, IECG, Algeciras, 2007, pp. 109-122.

[33] Hills, G.; *op. cit.*, p. 202.

británica, mientras que el aniversario de la reina Ana de Inglaterra solo conllevaba un cañonazo.[34]

Es circunstancia curiosa que los protagonistas de la toma y defensa de Gibraltar en 1704 desapareciesen de la escena pública simultáneamente al año siguiente: el almirante Rooke en febrero, retirado voluntariamente del servicio activo tras no lograr derrotar a los franceses del almirante d'Estrees en la batalla naval de Málaga; el príncipe de Hesse en septiembre, caído cuando asediaba Barcelona para la causa del archiduque Carlos.

III. LA PLAZA FORTIFICADA DE LOS HABSBURGOS ESPAÑOLES

Con la excepción de algunos autores que deformaron la realidad para justificar tesis interesadas, es opinión ampliamente aceptada que Salinas aceptó la entrega de una plaza cuyas defensas se mantenían en buen estado y cuando disponía de amplias reservas de balas, pólvora, suministros y agua. La abandonó con todos los honores junto a sus tropas y la mayor parte de la población, como se acordó en la capitulación pactada por Hesse con el cabildo de la ciudad. La historiografía tradicional desde López de Ayala ha glorificado el gallardo abandono de la plaza, a pesar de que solo aguantó un día de ataques, suponiendo el temor de los gibraltareños a los pillajes y saqueos al igual que la esperanza del pronto regreso.[35] Los exiliados habrían de dar lugar a la comarca del Campo de Gibraltar, ya que quizás 4.000 de ellos se instalaron provisionalmente en sus alrededores, causando el nacimiento de las nuevas poblaciones de San Roque, Los Barrios y Algeciras, ésta de entre las ruinas de la ciudad medieval.

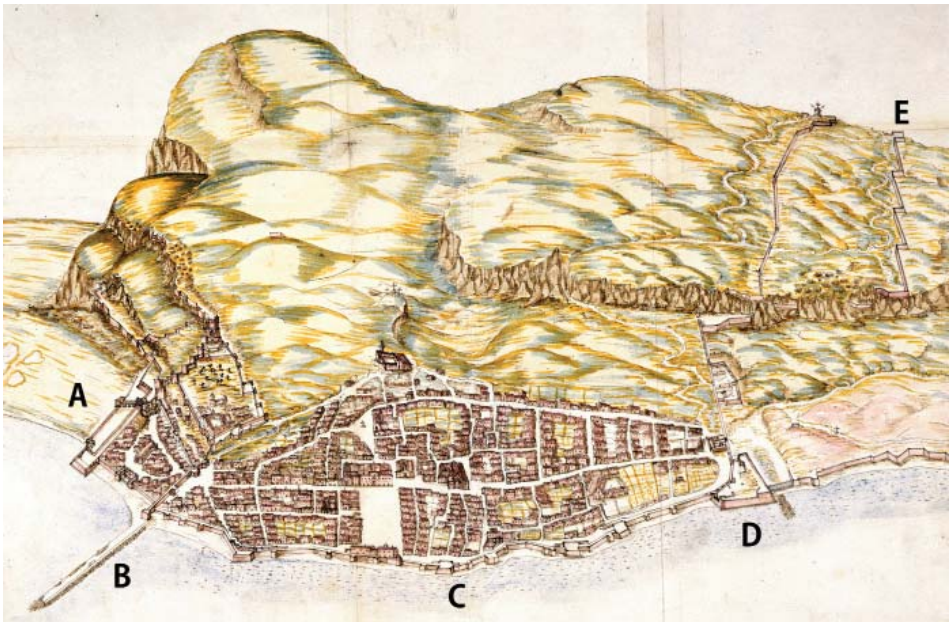
A sus espaldas quedaba una potente ciudad fortificada que, sin casi ninguna reparación, pudo soportar el asedio de siete meses del marqués de Villadarias y el mariscal de Tessé entre octubre de 1704 y mayo de 1705.

La ladera noroeste en la que hemos señalado que se asienta la ciudad desde su fundación por los almohades en el siglo XII es notablemente escarpada, con tajos verticales por el norte y pendientes prácticamente inaccesibles por el este, al otro lado de la cresta de la montaña que constituye este peñón calizo. Las murallas bajaban hasta el mar desde la prominente torre de la Calahorra, levantada por los meriníes en el siglo XIV en hormigón de cal. Todavía hoy conservan su original diseño de un zigzag que permite salvar el enorme desnivel del terreno y flanquear los lienzos adyacentes desde las torres. Detrás de las murallas se escalonan, en

[34] Hills, G.; *op. cit.*, p. 236, citando fuentes de *British Museum*, Colección Sloane, Add., Ms. 23.637, ff. 2-5.

[35] Estudios recientes contradicen esta versión: Álvarez Vázquez, M.; *op. cit.,* p. 338. También Sepúlveda, Isidro., *Gibraltar. La razón y la fuerza*, Alianza Ensayo, Madrid, 2004, pp. 90-91.

ILUSTRACIÓN 6



Plano del sector urbano de Gibraltar por Luis Bravo de Lagunas en 1624: British Library*, 3753-06. Con el norte a la izquierda, se identifican: A - acceso septentrional a la plaza, con el Baluarte de San Pablo en la esquina y, hacia la izquierda, la laguna original que más tarde fue convertida en una destacada defensa; B- Muelle Viejo, que arranca de la Torre de San Andrés: C - lugar en el que W. Green diseñó el* King's Bastion*; D - Baluarte del Rosario, de donde parte la muralla que cerraba la ciudad por el sur, con la Puerta de Carlos V y, hacia el interior, el Baluarte de Santiago antes de llegar a la zona más escarpada de la montaña en el Reducto de Santa Cruz; E - coronamiento de las murallas españolas que alcanzaban la parte más elevada, con la Torre del Hacho a su izquierda.*

altura decreciente, la Alcazaba, la Villa Vieja y la Barcina, ésta ya a la orilla del mar. Esa esquina noroeste del recinto amurallado estaba defendido desde mediados del siglo XVI por el estratégico Baluarte de San Pablo (hoy, *North Bastion*).[36] Muy cerca arrancaba el Muelle Viejo, el más septentrional de los dos de la plaza. Al sur de la Barcina, y ocupando la estrecha llanura litoral hasta el otro gran Baluarte del Rosario (hoy, *South Bastion*), se extendía el barrio de La Turba (ILUSTRACIÓN 6). Como en el frente norte, la muralla del frente sur bajaba desde la montaña perpendicularmente al mar. El litoral seguía amurallado más allá del Baluarte del Rosario: una muralla de origen meriní se extendía hacia Punta Europa en su extremo sur,[37] si bien a mil metros se iniciaba el Muelle Nuevo, protegido por un pequeño fuerte.

[36] SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J.; *La montaña inexpugnable, Seis siglos de fortificaciones en Gibraltar (XII-XVIII)*, IECG, Algeciras, 2006, p. 54.

[37] SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J. y TORREMOCHA SILVA, A., «Gibraltar almohade y meriní (siglos XII-XIV)», *Actas de las VI Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar* (Gibraltar-2000), *Almoraima*, Vol. 25, Algeciras, 2001, p. 200.

El sistema defensivo tenía un diseño básicamente completado en el siglo XIV, notablemente renovado en el Renacimiento -época en que Carlos I de España encarga a Juan Bautista Calvi cerrar La Turba por el sur, a la altura del Baluarte del Rosario- y perfeccionado bajo el reinado de Felipe IV con la dirección de Luis Bravo de Acuña. Este proceso ha sido poco divulgado, perdurando en el imaginario popular que la contundencia que las fortificaciones gibraltareñas mostraron a lo largo del siglo XVIII se debe a obra inglesa. Idea ciertamente inexacta, ya que los cuatro asedios sufridos en esa centuria -con fuerzas siempre muy superiores a las de los defensores- fueron incapaces de abrir brecha practicable en sus murallas. Así ocurrió en el referido de las fuerzas anglo-holandesas de Hesse y Rooke en 1704, del conde de las Torres en 1727 y de Álvarez de Sotomayor y de Crillón entre 1779 y 1783. En los tres últimos destacó el buen hacer de los defensores, alcanzando fama internacional la del general Elliott en la más reciente de ellas. La artillería de brecha solo consiguió dañarlas lo suficiente para lanzar el asalto de la infantería en febrero de 1705, bajo el mando de Villadarias. Y eso ocurrió tan solo en una obra adelantada y tardía, la Torre Redonda, construida a comienzos del siglo XVIII.

Sin embargo, durante las primeras décadas de la presencia inglesa en el Peñón sus fortificaciones recibieron menor atención de lo imaginable, recayendo la capacidad de resistencia de la plaza en la superioridad naval británica, en su dotación artillera, en la férrea disciplina de su guarnición y en el esquema defensivo heredado de su historia española. Hasta mediados del siglo XVIII solo se habían mejorado las baterías del frente norte, orientadas al istmo, y se había excavado y ampliado la laguna (*inundation*) que entorpecía el acceso terrestre a Gibraltar. El resto mantenía el esquema defensivo y las construcciones de los ingenieros españoles.[38] Incluso los programas de renovación de las defensas desarrollados por James Moore, (1720-1740), William Skinner (1741-1746) y James G. Montressor (1747-1754) se limitan a recomponer defensas antiguas, con alguna puntual adición, como la *Eight Gun Battery* en 1732, entre el Baluarte del Rosario y el Fuerte del Muelle Nuevo.

Desde finales del siglo pasado, la investigación viene desgranando de manera certera el proceso fortificador de Gibraltar a partir del Medievo. La extensa nómina de los ingenieros militares que aplicaron su saber y su dominio técnico, primero de la fortificación "a lo moderno" y después de la abaluartada, explican básicamente el sistema castral todavía hoy claramente identificable en baluartes y murallas del Peñón.[39]

[38] Hills, G.; *op. cit.*, p. 359, citando fuentes de *British Museum*, Colección Sloane, Add., Ms. 23.637, 21.576 y 30.196. La comparación de la cartografía militar para ese período ofrece los mismos resultados. Véase Sáez Rodríguez, A. J.; *La montaña inexpugnable... cit.*, pp. 165-237.

[39] Calderón Benjumea, J. A. «Ingenieros militares en Gibraltar en los siglos XVI y XVII», *Actas del I Congreso de*

Calvi, antes citado, interviene de manera decisiva con la muralla sur, que incluye la Puerta de Carlos V, desde 1552. El hijo del emperador, Felipe II, contribuye con la destacada aportación de El Frattino, en 1575, seguido de Juan Bautista Antonelli en 1578, y Tiburcio Spannocchi, en 1587. Precedidos por su fama, los técnicos más reputados en el arte de la poliorcética tenían en Gibraltar parada obligada dentro de sus carreras, aunque los proyectos de cada nuevo ingeniero solían encontrar aspectos mejorables en los aplicados por sus predecesores. Antes del acceso al trono de Felipe III realizaron sus propias aportaciones otros enviados de menor renombre, como Juan Bautista Cairato y Fabio Borzoto, y ya bajo el gobierno del *Rey Piadoso* intervinieron Cristóbal de Rojas (hacia 1608), Bautista Antonelli (1609) y Andrés Castoria (1619), dedicándose Julio César Fontana en 1620 a las obras de fortificación del Muelle Viejo. Durante el reinado de Felipe IV llegaron al Peñón también varios, como Juan Fajardo (1622) y Andrés Marín (1646), si bien resultó clave para su sistema defensivo la presencia hacia 1627 de Luis Bravo de Acuña.

IV. LA FORTALEZA MEDIEVAL SE TRANSFORMA EN EL RENACIMIENTO

El eficiente complejo fortificado del peñón de Gibraltar, casi inexpugnable en el siglo XVIII por medios militares (no debiera considerarse tal la toma mediante rehenes de 1704), se gestó durante el Renacimiento. Los precedentes constructivos medievales solo determinaron un emplazamiento y unas cercas sobre las que se aplicaron modelos defensivos novedosos que transformaron radicalmente el sistema defensivo de la plaza, si bien la pervivencia de algunos destacados elementos islámicos puede hacer pensar lo contrario.

La fundación almohade del siglo XII tuvo un destacado papel simbólico. La ciudad áulica de ´Abd al-Mu´min[40] se convertía en población de nuevo cuño con la que complementar las otras que ya controlaba en el entorno inmediato y que, igualmente, estaba fortificando para consolidar una poderosa cabeza de puente en el sur de al-Andalus. Pero, a diferencia de su nueva Ciudad de la Victoria de Gibraltar,[41] Algeciras y Tarifa resumían tradiciones que

Historia de Andalucía, Córdoba, 1978, pp. 155-162. Benady, T.; «Ingenieros militares en Gibraltar en los siglos XVI y XVII», *Almoraima*, Vol. 10, Algeciras, 1993, pp. 47-54. Benady, T.; «Engineers in Gibraltar in the 16th and 17th centuries», *Gibraltar Heritage Journal*, Vol. 2, Londres-Gibraltar, 1994, pp. 36-48. Sáez Rodríguez, A. J.; *La montaña inexpugnable... cit.*; Sáez Rodríguez, A. J., *Las defensas de Gibraltar (siglos XII-XVIII)*, Ed. Sarriá, Málaga, 2007.

[40] Sáez Rodríguez, A. J. y Torremocha Silva, A., *op. cit.*, pp. 186 y ss.

[41] Sáez Rodríguez, A. J., «Gibraltar medieval, la Ciudad de la Victoria», *Jornadas sobre Castillos y ciudades amuralladas en el Estrecho de Gibraltar (ss. X-XV)*, FMC José Luis Cano y Universidad Autónoma de Madrid (UAM); Algeciras, 2011, en prensa; Lane, K. y otros; «Myths, Moors and Mujahedeen: The Straits of Gibraltar in history and archaeology [AD 711-1462]», *Medieval Archaeology*, 58, en prensa.

no casaban con el nuevo orden y el rigor que implantaba el califa muminí. La relevancia topográfica de la minúscula población del Peñón no se correspondía, no obstante, con su escaso valor militar y urbano. Era poco más que un *hisn*, el castillo roquero tan habitual en el alto medievo peninsular.

Su paulatino desarrollo por la ladera occidental de la montaña calcárea hasta alcanzar el mar, las diferentes alternativas políticas padecidas aún dentro del mundo islámico, los numerosos avatares bélicos y la construcción de unas atarazanas, junto a diversas puertas y murallas, dibujó la realidad urbana conquistada por el alcaide de Tarifa, Alonso de Arcos, en 1462, en nombre de Enrique IV de Castilla.

En esta época de transición hacia la Edad Moderna, el único acceso terrestre de Gibraltar seguía siendo, como hoy, el arenal que se extendía ante el frente norte. La descripción de Pedro Barrantes Maldonado unos años después le era perfectamente aplicable, al mencionar «un estrecho de tierra, que no es mas ancho que un tiro de ballesta, é del un lado é del otro está la mar».[42]

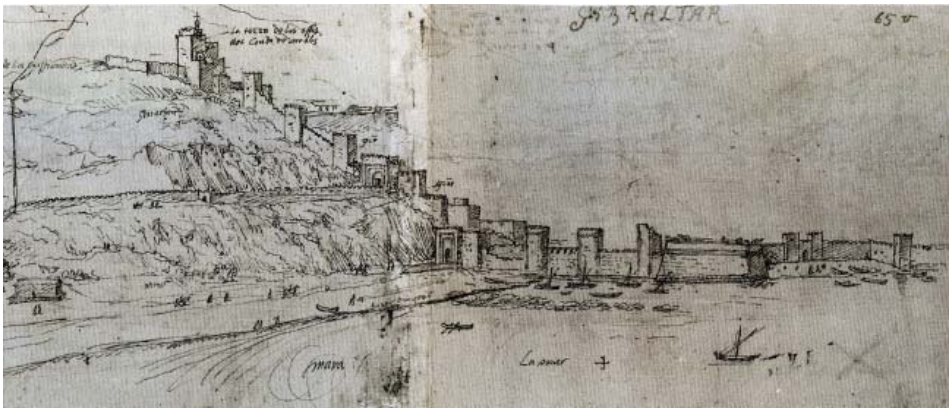
En consecuencia, fue en esta zona donde se realizaron las reformas tendentes a convertirla en una plaza «a lo moderno», la misma en la que se conservan los más conspicuos elementos de la fortificación medieval aún existentes. Son estos últimos los lienzos en zigzag que bajan la empinada pendiente desde la potente Calahorra meriní, fabricada con la técnica del tapial en el siglo XIV en sustitución de otra de cantería desmochada durante el asedio de Alfonso XI en 1333. Abu-l-Hasan la mandó levantar en hormigón de cal entre 1333 y 1348.

La muralla zigzagueante que la comunica con la zona poblada al nivel del mar desempeña tanto tareas defensivas como constructivas, dado que actúa como eficaz contrafuerte al salvar el enorme desnivel del terreno y flanquear los lienzos adyacentes desde las torres. Detrás de las murallas se escalonan los barrios medievales, en altura decreciente, de la Alcazaba, la Villa Vieja y la Barcina, ésta ya en el litoral.

Aquí, en la confluencia del frente norte con el costero se localiza el primer y mejor ejemplo de transformación poliorcética de la plaza en el ambiente renovador del Renacimiento. La torre medieval de la esquina noroeste del recinto amurallado, donde hoy encontramos el *North Bastion*, quedó convertida a mediados del siglo XVI en el estratégico Baluarte de San Pablo. En conjunción con ella, la muralla torreada y almenada que cerraba por el norte el barrio pesquero y comercial de la Barcina se vio paulatinamente transformada hasta la que conocemos con el nombre de Muralla de San Bernardo, hacia 1625 (después *Grand Battery*).

[42] Barrantes Maldonado, Pedro; *Ilustraciones de la Casa de Niebla*, F. Devis Márquez (ed.) *Fuentes para la Historia de Cádiz y su provincia*, Universidad de Cádiz, 1998, p. 125.

ILUSTRACIÓN 7



El frente norte de Gibraltar en 1567, desde la Calahorra a la Torre de San Andrés, en el arranque del Muelle Viejo: dibujo de Anton van Wyngaerde, Viena 65vo, detalle. La ladera desciende desde la torre meriní a las puertas de Granada y de Tierra. Hacia el mar destaca el Baluarte de San Pablo.

El Baluarte de San Pablo contó en el Semibaluarte de San Pedro con su complemento ideal, tierra adentro, al pie de la muralla en zigzag. Aunque esto ocurrió mucho más tarde. Entre ambas quedaba emplazada la Puerta de Tierra o de España, el acceso a la plaza por antonomasia. La Puerta de Granada, una gran entrada monumental medieval situada más arriba, en la ladera de la montaña, fue perdiendo importancia hasta desaparecer en época inglesa.

Todos los grandes ingenieros enviados por los reyes de España centraron aquí sus principales esfuerzos, hasta completar un sistema defensivo «a lo moderno», comprendiendo también la excavación de un foso rematado por Bravo de Acuña.[43] Así lo hicieron, solo en la segunda mitad del siglo XVI, Juan Bautista Calvi, El Frattino y Tiburcio Spannocchi, con propuestas novedosas que no siempre casaban adecuadamente con las de sus respectivos antecesores en el cargo. La apariencia que esta parte del recinto fortificado tenía en la segunda mitad del siglo XVI es la que recoge el famoso dibujo del frente norte de Anton Van der Wyngaerde (ILUSTRACIÓN 7).[44]

[43] Aunque la construcción del foso ha sido atribuida a Bravo de Acuña por Montero (MONTERO, F. M., *Historia de Gibraltar y de su campo,* Imprenta de la Revista Médica, Cádiz, 1860, p. 239) nos consta que llevaba muchos años en construcción, como atestigua el capitán Messía Bocanegra en 1618. La interesantísima obra de Montero sigue con fidelidad a López de Ayala, aunque suma a los errores que este comete en materia poliorcética otros de su propia cosecha.

[44] KAGAN, R. L.; *Ciudades del Siglo de Oro. Las vistas españolas de Anton Van den Wyngaerde*, El Viso, Madrid, 1986, p. 287 (Gibraltar, Viena 65VO).

La obra germen de todo el conjunto, el Baluarte de San Pablo, fue también denominado del Canuto, Cañuto o San Sebastián. A pesar de la engañosa sensación que podría dar su planta cuadrangular, más propia de un baluarte «a la antigua» que sustituyese a una torre esquinera medieval, cuenta con las características que lo convierten en la primera plataforma artillera moderna de Gibraltar. La evolución poliorcética no solo responde a la necesidad de contrarrestar la actuación de una artillería cada vez más eficiente, sino también a la de generar superficies adecuadas al juego de los cañones y a su protección. A la primera responde el perfil bajo del baluarte, sus muros en talud y el cuerpo macizo de tierra apisonada, en correspondencia con modernos criterios constructivos de influencia italiana, conforme a la procedencia de los ingenieros militares que, como Micer Benedito y Baltasar Paduano Avianelo, intervienen en su construcción. A la segunda, los potentes merlones defensivos de las caras interiores, las baterías a la barbeta y sin almenas de las orientadas al mar y la amplia superficie que admite el retroceso y la avancarga de los cañones que, gracias a los muñones sobre los que pivotan arriba y abajo, son más maniobrables que las primeras piezas de artillería. La notable proyección del baluarte fuera del recinto murado adelanta la línea defensiva en un lugar decisivo, sobre la vía de acceso terrestre y el fondeadero del Muelle Viejo.

Según algunas fuentes, el ingeniero Daniel Speckle habría participado en la fortificación de Gibraltar en 1540, aunque este dato resulta infundado.[45]

Junto a las características antes enunciadas, la reducción de la altura del Baluarte de San Pablo busca eludir la acción de la artillería enemiga, lo que se consigue con la excavación del foso y la más tardía elevación del campo exterior mediante un glacis, lo que permite que el baluarte mantenga la altura relativa de las ya anacrónicas y airosas torres medievales. El voluminoso cuerpo macizo permite encajar los impactos que recibe y soportar el peso de la propia artillería. De la modernidad del concepto da buena cuenta su eficiencia durante siglos en la fortificación gibraltareña, protagonizando con mínimas reformas la defensa durante los asedios del XVIII, cuando quedó integrado en el llamado *North Bastion*. Su planta original solo se vio alterada en su cara meridional, rediseñada con traza oblicua para conectar con la remodelación de la Puerta del Mar medieval, reemplazada por las *Grand Casemates Gates*.

El diseño moderno del sistema defensivo de Gibraltar debía completarse con el refuerzo de sus puntos críticos, las esquinas. Reforzada la noroeste mediado el siglo XVI, quedaban

[45] La errónea tradición la inicia W. Skinner (BL, Mss. Add. 10.034, Sch. 50.190, *Reports relating to Gibraltar*, 1757, fol. 5 vto.), quien lo cita como «Speckly [the Emperor Charles the 5th's] Chief Engineer», lo que no corroboran las exhaustivas e imprescindibles fuentes hispanas de Simancas para esa época, en lo que basamos la descalificación. J. Drinkwater sigue la idea de Skinner, en *A History of the late siege of Gibraltar*, Londres, 1785, ed. facsímil, Librerías París-Valencia, Valencia, 1989, p. 9, en una divulgada obra que ha contribuido a difundir el error.

tres más por atender, siendo todas ellas contempladas en un plan general desarrollado en las décadas siguientes con las obras de San Pablo, Nuestra Señora del Rosario, Santa Cruz y Santiago (ILUSTRACIÓN 6).

El semibaluarte oriental complementario al de San Pablo es el de San Pedro (después *Hesse Demi Bastion*), quedando entre ambos la Muralla de San Bernardo, núcleo de la defensa de la plaza ante los ataques procedentes del istmo en el siglo XVIII.[46] También esta muralla se vio evolucionada desde su diseño medieval al renacentista, ampliado el tradicional paso de ronda para sostener piezas de artillería y permitir el acceso de fuerzas de infantería desde la ciudad. Su recrecimiento se hizo hacia el exterior, respetando la demanda vecinal de no afectar a las viviendas colindantes por la zona intramuros. Esta muralla comprendía la nueva Puerta de España, que también con criterios modernos reemplazó a la medieval de Tierra. Delante de todo el conjunto fue tallado en la roca viva un foso inundable,[47] que se salvaba con un puente parcialmente levadizo, eficaz medida contra la amenaza de minas. Hacia el interior se encontraban las atarazanas, en la Barcina, el barrio residencial de la burguesía local, instalaciones para reparaciones navales construidas en el siglo XIV en tiempos de Fernando IV aunque ya en desuso.

Toda esta parte del sistema defensivo de la ciudad ha permanecido fiel al diseño español: el puente peatonal actual ocupa el lugar del levadizo original; la estacada que lo defendía por el exterior es hoy un vallado para evitar el tránsito de vehículos; el foso no ha variado en cuatro siglos, habiendo sido limpiado recientemente y convertido en aparcamiento tras muchos años de abandono, en los que estuvo ocupado por barracones y maleza; el trazado quebrado del pasadizo de la Puerta de Tierra, como vuelve a denominarse en el siglo XVII, es el mismo construido por Bravo de Acuña a principios de la centuria para mejorar el de Calvi.

El ángulo sudoeste quedó ocupado por el Baluarte del Rosario, de más moderno diseño y único de los construidos en Gibraltar bajo soberanía española que responde en rigor al esquema de la fortificación abaluartada italiana. Básicamente acabado a finales del XVI, actuaba como un fuerte independiente del resto del complejo murado. Sus muros ataludados tenían mayor altura que las defensas inmediatas y comprendían casamatas en sus flancos para defender a estas. Disponía de puerta de acceso, depósito de municiones y pozo para aguadas,

[46] El detalle de este proceso fortificador en SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J.; *La montaña inexpugnable*..., pp. 41 y ss. y SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J., *Las defensas de Gibraltar*…, pp. 71 y ss.

[47] También erróneamente atribuida a Bravo de Acuña por Montero, venía labrándose desde años antes, como atestigua el capitán Messía Bocanegra en 1618: «Seria de mucha fortificacion y importancia para la ciudad acabar de abrir un foso que esta començado en la puerta de tierra». MESSÍA BOCANEGRA, C.; AGS, MT, Costa de Andalucía, Leg. 819, *Relación del estado que tienen las torres de la costa del Andalucía y lo que será menester para su defensa*, Madrid, 25 de mayo de 1618.

lo que permitiría la resistencia de sus defensores al margen de lo que pudiese ocurrir en la ciudad.

Para el ángulo sudeste se diseñó muy pronto el Reducto de Santa Cruz, equivalente tácticamente al de San Pedro, pero de escasa relevancia arquitectónica dado su elevado emplazamiento. Forma parte de la Muralla de Carlos V, obra de Calvi de mediados del siglo XVI que partía de la orilla, en el lugar donde habría de emplazarse posteriormente el gran Baluarte del Rosario. Denominado de San Felipe en tiempos de Bravo de Acuña fue conocido en el Gibraltar inglés como *Demi Bastion*. Desde aquel lugar, las defensas se adelantaban hacia el sur unos 350 metros, para alcanzar la cresta de la montaña con un muro en cremallera llamado más tarde de San Benito.

En la Muralla y Puerta de Carlos V terminaba el barrio popular de la Turba y, de hecho, la ciudad de Gibraltar. Al sur se extendían los Arenales Colorados, algunas ermitas, pozos, tierras de labor, el Muelle Nuevo con su fuerte y la Torre del Tuerto y las caletas que salpicaban el litoral hasta Punta Europa (ilustración 8).

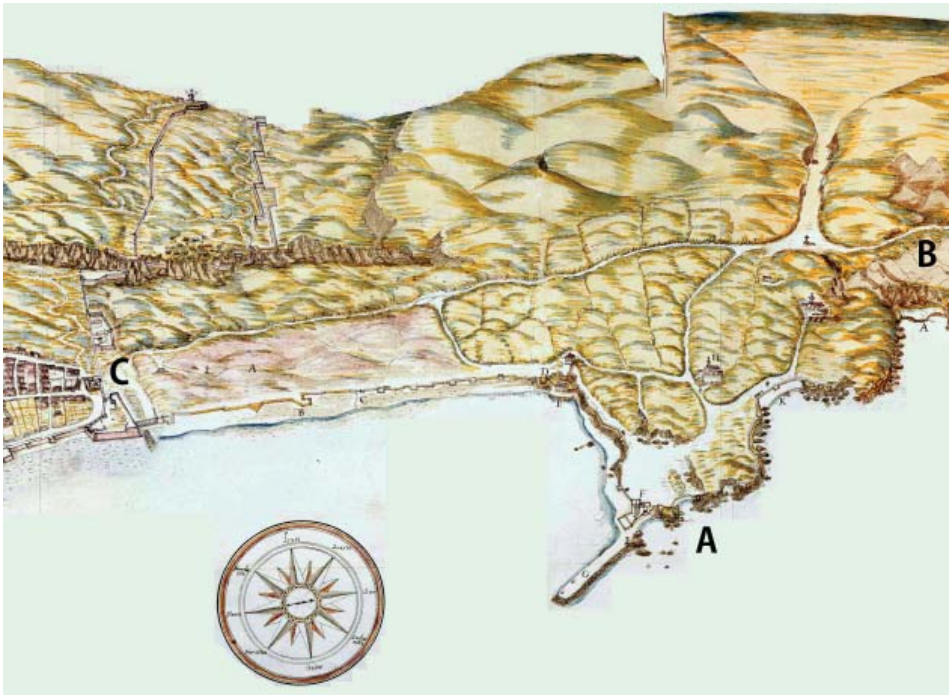
El sistema se completaba con el Baluarte o Plataforma de Santiago, obra de El Frattino hacia la mitad de los lienzos del frente sur, entre el Reducto de Santa Cruz y la Puerta Nueva o de Carlos V, practicada en la muralla de su nombre y precedida por un foso. Las casamatas de Santiago y el Rosario, protegidas por sus respectivos orejones, la defendían, aunque, como se ha explicado, de nada sirvieron durante el episodio de los rehenes civiles de agosto de 1704.

V. UN ASEDIO INFRUCTUOSO

Este eficiente complejo defensivo urbano presentaba su principal punto débil en la extensa muralla costera medieval que se extendía más allá del Baluarte del Rosario, mandada edificar por los emires meriníes Abu-l-Hasan y Abu-Inan. Siempre necesitada de reparaciones, aunque habitualmente postergadas por la prioridad de otras obras del recinto de la plaza, había sido reforzada con la construcción de una veintena de plataformas artilleras y el Fuerte del Muelle Nuevo. Por esta zona sería por donde, a la postre, se perdiese la plaza de Felipe V en 1704.

De inmediato, las tropas de Hesse-Darmstadt se prepararon para su defensa en nombre del archiduque Carlos, también rey de España. Al margen de algunos episodios bien conocidos –como la marcha al exilio de la población gibraltareña– y de otros teñidos de leyenda y fruto de tradiciones poco contrastadas –tales como el «Aquí lloré a Gibraltar» del ladrillo del regidor Varela o el pulso entre las enseñas del archiduque Carlos de Austria y de la reina Ana de Inglaterra– la fortaleza hubo de afrontar el inminente ataque de las fuerzas hispano-

ILUSTRACIÓN 8



Plano de la zona extramuros de Gibraltar por el sur, obra de Luis Bravo de Lagunas en 1624: British Library*, 3753-08, detalle. Con la letra A el Muelle Nuevo o sur con su fuerte, donde voló la Torre del Tuerto durante el desembarco inglés de agosto de 1704; B señala el camino de Punta Europa, donde se refugiaron los ciudadanos que huyeron del bombardeo aliado y en el que fueron capturados por los marinos desembarcados; C marca el frente sur de la plaza, entre los baluartes del Rosario y de Santiago, donde los rehenes fueron expuestos a sus familiares defensores de la ciudad-fortaleza, propiciando la rendición.*

francesas del marqués de Villadarias. Superiores en número a las que tenían enfrente, se hubo de descartar de inmediato la posibilidad de un asalto frontal sin la necesaria preparación artillera, dado que el magnífico sistema fortificado español rendido por Salinas se encontraba en perfecto estado, a pesar del cañoneo sufrido por la flota de Rooke.[48]

El ataque se planteó, por tanto, conforme a las normas habituales de la Edad Moderna que habrían de entrar en crisis un siglo después, a partir de la Revolución Francesa. Se establecieron los campamentos al pie de Sierra Carbonera, se declaró la plaza bajo asedio y se dio paso al rutinario, tedioso, lento y peligroso protocolo de abrir trincheras y minas y colocar

[48] López de Ayala, I.; *op. cit.*, p. 295 señala que «los enemigos no habían tenido tiempo para fortificar una plaza de tan dilatado recinto», sin considerar que las defensas españolas se encontraban en buen estado.

cañones y morteros para batirla. Se hacía necesario abrir brecha de alguna manera para lanzar la infantería al asalto. Las trincheras, que partían de una zona de huertos y molinos de viento situados al norte del istmo, se comenzaron a cavar el 21 de octubre de 1704, abriéndose fuego solo cinco días más tarde.

El bloqueo naval comenzó antes. Fue encomendado a la escuadra francesa del barón de Pointis, que se mostró incapaz de bloquear la llegada al Peñón de provisiones primero y de refuerzos después. Muy pronto tuvo lugar la indecisa batalla naval de Málaga o de Vélez-Málaga, como también es conocida, el 24 de agosto de 1704. Se enfrentaron la flota del Almirante de Francia, conde de Toulouse, y la de Rooke, fondeada en aguas de la bahía desde la toma del Peñón.

El lento progreso del trabajo de zapadores e ingenieros militares en el istmo, que trazaban ramales en zigzag que comunicaban con las paralelas desde las que emplazar y disparar la artillería, llevaron a un intento de asalto por las alturas de la montaña. Fue conducido a través de peligrosos senderos de la cara oriental por un pastor gibraltareño el 11 de noviembre de 1704, aunque resultó un fracaso. Existen dudas acerca de la veracidad de este hecho de armas.[49]

La defensa adelantada de las murallas de Gibraltar se encomendó a la *Willis's Battery*,[50] que fue conocida en el campo contrario como Batería de Ulises por traslado directo al castellano de la pronunciación inglesa. Comenzó como el emplazamiento de algunos cañones subidos a la montaña con gran dificultad, con resultados discretos en esta batalla, si bien habría de alcanzar renombre durante el ataque de 1727.[51]

En tres meses, y a pesar de la numerosa deserción y de un tiempo infame que retardaba los trabajos, las trincheras españolas llegaron a escalar el pie de monte y se alojaron prácticamente debajo de sus defensas más adelantadas. También pudieron alcanzar la Laguna o *Inundation*, un terreno pantanoso localizado a doscientos metros al norte de sus defensas, posteriormente profundizado y convertido en obstáculo insuperable por los británicos, ya hacia 1727. En el asedio de 1704-1705, las fuerzas borbónicas consiguieron sobrepasarlo y acercarse como nunca podrían volver a hacerlo durante los restantes ataques a las murallas gibraltareñas.

Se han manejado cifras inexactas en relación a las tropas enfrentadas en estos combates.

[49] El silencio oficial ante este hecho no demuestra que dicho personaje no existiera y se sospecha que su intervención pudo ser simplemente silenciada. La documentación recogida en Álvarez Vázquez, M.; *op. cit.,* pp. 345 y 346, no lo menciona, mientras que Villadarias simplemente hace mención en sus cartas a «*l'affaire de la montagne*» (Gómez de Artheche, J.; «Informes-I, Historia del último sitio de Gibraltar, por don Joaquín Santa María», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Madrid, 1887, p. 360).

[50] Skinner, W; BL, Mss, Add. 10.034, Sch. 50.190, *Reports relating to Gibraltar*, 1704-1770, fol. 6 vto.

[51] El relato más minucioso y fiable de este asedio de 1704-1705 se debe a Hills, G., *op. cit.*; pp. 209 y ss.

López de Ayala habla de unos nueve mil españoles de Villadarias y tres mil franceses al mando inicialmente de Cavannes, incrementados después con otros cuatro mil de Tessé.[52] La crítica moderna reduce las cifras considerablemente. Álvarez Vázquez demuestra que a finales de 1704, cuando Villadarias esperaba contar con algo más de 8 mil soldados, solo disponía de 3.774.[53]

En febrero del año siguiente los granaderos españoles fueron lanzados contra las defensas que preceden a la Puerta de Tierra, cuando se llegó a ocupar momentáneamente la posición conocida como El Pastel. Nunca volvería a estar tan cerca la recuperación de la plaza, pero el intento también fracasó. De inmediato se produjo el anunciado relevo del marqués de Villadarias por el mariscal francés René Mans, el famoso conde de Tessé, nueva injerencia personal de Luis XIV en los asuntos de gobierno de su nieto.

Con más recursos que su antecesor en el cargo, tropas de refresco y la escuadra de bloqueo de Pointis, Tessé fracasó en su empeño de tomar la plaza atacada. La llegada de una potente flota enemiga al mando de sir John Leake para reforzar Gibraltar obligó a Pointis a abandonar la bahía en marzo, solo unos días después de haber llegado. Derrotados algunos de los navíos franceses, la guarnición asediada quedó reforzada y se diluyeron las posibilidades de que fuera tomada al asalto.

Recuperado el dominio del mar por Inglaterra, sus barcos obstaculizaron el trabajo en las trincheras enemigas y reabastecieron la plaza cuando fue preciso. Descartada cualquier otra acción viable por parte del ejército de Tessé ante esta nueva tesitura, Luis XIV dio por terminado el sitio sin el consenso del rey español en abril de 1705. Una vez levantado el primer asedio borbónico, el propio archiduque visitó la ciudad en agosto de ese año, siendo recibido como Carlos III de España.

Entretanto continuaba la Guerra de Sucesión. La Gran Alianza trajo la guerra a la Península Ibérica amenazando Madrid, mientras que se abría un nuevo frente en el nordeste al sublevarse los territorios de la Corona de Aragón a favor del pretendiente Carlos, que fue proclamado rey en Barcelona, aunque ya fuera coronado en Viena en 1703. En 1706 llegó a ocupar temporalmente Madrid. Las victorias de los aliados en Ramillies (Flandes) y Turín (Saboya) no fueron decisivas y, desde 1707, la situación se fue tornando más favorable para la causa borbónica con el triunfo del duque de Berwick en Almansa, seguido por los de Lille y Oudenarde (Flandes). Los reinos de Valencia y Aragón cayeron ante las tropas de Felipe V, que sin embargo no pudieron evitar la pérdida de enclaves mediterráneos

[52] López de Ayala, I.; *op. cit.*, pp. 295 y 300. Lo sigue puntualmente F. M. Montero, *op. cit.*, p. 282.

[53] Álvarez Vázquez, M.; *op. cit.,* p. 342. Las durísimas condiciones climatológicas en que había de desenvolverse la tropa causaba estragos, haciendo enfermar a muchos soldados, que dejaban de contar como efectivos.

como Orán, Menorca y Cerdeña. No obstante, no hubo otra oportunidad de volver sobre Gibraltar en esta guerra. Los éxitos del inglés duque de Marlborough en Flandes en 1708 llegaron a amenazar a Francia por lo que el Rey Sol inició conversaciones de paz en 1709 que debilitaron la posición de su nieto en la guerra. La retirada francesa de la Península supuso una nueva ocupación de Madrid por Carlos al año siguiente, aunque las victorias castellanas en Brihuega y Villaviciosa volvieron a cambiar el signo de la guerra. La alianza europea se deshizo cuando, a la muerte del emperador José I, accedió al trono imperial el pretendiente Carlos. Se iniciaron las conversaciones que condujeron a la paz de Utrecht, firmada en 1713. La gran vencedora fue Inglaterra, que obtuvo ventajas territoriales (Gibraltar, Menorca y Terranova), comerciales («asiento de negros» en América) y estratégicas. España perdió, además, sus posesiones europeas (Flandes, Milán, Nápoles, Sicilia y Cerdeña) y Sacramento, en América.

La guerra continuó con la resistencia catalana hasta la toma de Barcelona el 11 de septiembre de 1714. Gibraltar siguió en manos de Inglaterra.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ VÁZQUEZ, Manuel; «Noticias de la pérdida de Gibraltar en la "Gaceta de Madrid" (1704-1705)»; *Actas de las VII Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar* (Castellar, 2002); IECG, Algeciras, 2003.

BARRANTES MALDONADO, Pedro; *Ilustraciones de la Casa de Niebla*, F. Devis Márquez (ed.) *Fuentes para la Historia de Cádiz y su provincia*, Universidad de Cádiz, 1998.

BENADY, Tito; «Engineers in Gibraltar in the 16th and 17th centuries», *Gibraltar Heritage Journal*, Vol. 2, Londres-Gibraltar, 1994.

BENADY, T.; «Ingenieros militares en Gibraltar en los siglos XVI y XVII», *Almoraima*, Vol. 10, Algeciras, 1993.

BENADY, T.; «La población de Gibraltar después del 6 de agosto de 1704»; *Actas I Congreso Internacional «La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de las nuevas poblaciones», San Roque - 2004*, IECG, Algeciras, 2007.

CALDERÓN BENJUMEA, José Antonio; "Ingenieros militares en Gibraltar en los siglos XVI y XVII", *Actas del I Congreso de Historia de Andalucía*, Córdoba, 1978.

CAMPBELL, John; *Lives of Admirals and other eminent British seamen*, Vol. 4, Londres, 1744.

Centro Geográfico del Ejército (CEGET), Doct. N.º 971, Armario G, Tabla 2ª, Carp 5ª,

Serrano Valdenebro, *Mapa de la Bahía de Gibraltar con el Proyecto para ocupar y fortificar las Algeciras*, 1722.

CEGET, Doct. N.º 990, Armario G, Tabla 9ª, Carp. 5ª, J. Caballero, *Plano de Gibraltar con la Línea de Contravalación y la dirección de los ataques en el caso de sitiar esta Plaza*, 1779.

CORREA DA FRANCA, Alejandro; *Historia de la mui noble y fidelíssima ciudad de Ceuta*, Mª Carmen del Camino (ed.), Ciudad Autónoma de Ceuta, 1999.

CRAME, Felipe; *Plano de la plaza de Gibraltar y de sus contornos, comprehendidos desde nuestra línea inclusive hasta la punta de Europa*; Archivo General de Simancas, GM, Legajo 3.730, M.P. y D. IX-19, Madrid, 27 de marzo de 1762.

DE CASTRO, Adolfo; *Historia de Cádiz y su provincia*, Vol. 1, Imprenta de la Revista Médica, 1858; edición facsímil de la Diputación Provincial, Cádiz, 1985.

DE VICENTE LARA, José Ignacio; «Los primeros años del exilio del cabildo de Gibraltar (1704-1716)»; *Actas I Congreso Internacional 'La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de las nuevas poblaciones'*, San Roque - 2004, IECG, Algeciras, 2007.

DE VICENTE LARA, J. I.; «Los primeros habitantes de la nueva población de las Algeciras: una contribución a la demografía histórica del Campo de Gibraltar a principios del siglo XVIII»; *Actas de las IV Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar,* Los Barrios, 1996; IECG, Algeciras, 1997.

Dictionary of National Biography, Ed. Sidney Lee, Londres, 1909.

DRINKWATER, John; *A History of the late siege of Gibraltar*, Londres, 1785, ed. facsímil, Librerías París-Valencia, Valencia, 1989.

GÓMEZ DE ARTECHE, J.; «Informes-I, Historia del último sitio de Gibraltar, por don Joaquín Santa María», *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Madrid, 1887.

GÓMEZ DE AVELLANEDA SABIO, Carlos; «Nueva documentación sobre un episodio injustamente olvidado: el ataque francés a Gibraltar en 1693»; *Actas I Congreso Internacional 'La pérdida de Gibraltar y el nacimiento de las nuevas poblaciones'*, San Roque - 2004, IECG, Algeciras, 2007.

HERNÁNDEZ DEL PORTILLO, Alonso; *Historia de Gibraltar*, Introducción y notas de A. Torremocha Silva, U.N.E.D., Algeciras, 1994.

HILLS, George; *El peñón de la discordia. Historia de Gibraltar*, Editorial San Martín, Madrid, 1974.

Instituto de Historia y Cultura Militar, Sign. 3-5-8-1, Doct. N.º 3731, Rollo 34, A. de Vairac, *Descripción Topográphica del Monte, Plaza y Bahía de Gibraltar*, hacia 1730.

JACKSON, W.G.F.; *The Rock of the Gibraltarians. A History of Gibraltar*, Gibraltar Books Ltd., Grendon Northants, 1990.

KAGAN, R. L.; *Ciudades del Siglo de Oro. Las vistas españolas de Anton Van den Wyngaerde*, Ediciones El Viso, Madrid, 1986.

LANE, K. y otros; «Myths, Moors and Mujahedeen: The Straits of Gibraltar in history and archaeology [AD 711-1462]», *Medieval Archaeology*, 58, en prensa.

LÁZARO BRUÑA, José María; «Brevísima biografía de don Diego Gómez de Salinas», *X Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar,* (Algeciras, 2008); IECG, Algeciras, 2009.

LOPEZ DE AYALA, Ignacio; *Historia de Gibraltar*, Madrid, 1782.

MESSÍA BOCANEGRA, C.; AGS, MT, Costa de Andalucía, Leg. 819, *Relación del estado que tienen las torres de la costa del Andalucía y lo que será menester para su defensa*, Madrid, 25 de mayo de 1618.

MONTERO, Francisco María.; *Historia de Gibraltar y de su campo,* Imprenta de la Revista Médica, Cádiz, 1860.

ROMERO DE FIGUEROA, Juan; *Notes made by Rev. Juan Romero, Parish Priest of Gibraltar in 1704, when the town was captured by the Bristish*; Garrison Library, G 29293, copia de Gonzalo Meléndez, San Roque, 1908.

SÁEZ RODRÍGUEZ, Ángel J.; «Gibraltar medieval, la Ciudad de la Victoria», *Jornadas sobre Castillos y ciudades amuralladas en el Estrecho de Gibraltar (ss. X-XV)*, FMC José Luis Cano y Universidad Autónoma de Madrid (UAM); Algeciras, 2011, en prensa.

SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J.; *La montaña inexpugnable, Seis siglos de fortificaciones en Gibraltar (XII-XVIII)*, IECG, Algeciras, 2006.

SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J.; *Las defensas de Gibraltar (siglos XII-XVIII)*, Ed. Sarriá, Málaga, 2007.

SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J.; «Moros en la costa», *Aljaranda*, Vol. 33, Tarifa, 1999.

SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J.; «San Leandro de Gibraltar, una torre imaginaria», *Cuadernos del Archivo de Ceuta*, Vol. 14, Ceuta, 2005.

SÁEZ RODRÍGUEZ, A. J. y TORREMOCHA SILVA, A.; «Gibraltar almohade y meriní (siglos XII-XIV)», *Actas de las VI Jornadas de Historia del Campo de Gibraltar* (Gibraltar-2000), *Almoraima*, Vol. 25, Algeciras, 2001.

SEPÚLVEDA, Isidro., *Gibraltar. La razón y la fuerza*, Alianza Ensayo, Madrid, 2004.

SKINNER, William; *British Library* (BL), Mss, Add. 10.034, Sch. 50.190, *Reports relating to Gibraltar, 1704-1770*.

SKINNER, W.; BL, 184.g.2 (11), *A view of the South part of the Mountain of Gibraltar. Taken by Lieut. Gral. Skinner His Majesty's Chief Engineer of the Garrison in 1740*, copia de William Test. 1779.

VÁZQUEZ CANO, Andrés A.; «Una cabalgada de moros en Tarifa», *Revista del Centro de Estudios Históricos*, Vol. 1, Granada, 1912.

STEPHEN, Leslie, Sir; *Dictionary of National Biography*, Vol. 61 , Londres, 1885.

VIDAL, Josep Juan y MARTÍNEZ RUIZ, Enrique; *Política interior y exterior de los Borbones*, Ed. Istmo, 2001, Madrid.

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.04

LA PAZ DE UTRECHT

José Ramón Remacha Tejada[1]

i. Las conversaciones entre Francia y el Reino Unido – ii. El secretismo – iii. La negociación – iv. Los poderes – v. Los Acuerdos – vi. La firma del Tratado

Las negociaciones que culminan en los tratados de Utrecht se iniciaron varios años antes de la firma y en lugares distintos a la ciudad que acogió en Holanda la famosa conferencia. El proceso había comenzado secretamente entre Francia e Inglaterra en 1709[2]. Y se afirmó cuando los laboristas ingleses desde la oposición mantienen conversaciones con los agentes diplomáticos de Luis XIV a principios de 1711.

Este proceso negociador tiene su causa en que el Reino Unido y Austria cambian de opinión respecto a la guerra al constatar la situación creada por el fallecimiento del emperador José, que era hermano del pretendiente a la corona de España Carlos (III), y que ocurre en abril de aquel año. Londres ve con preocupación las expectativas de Austria que podría reunir bajo su dominio el Imperio y la corona de España. Era un peligro muy semejante al temido por la posible unión de España y Francia en clave borbónica, tras la muerte de Carlos II. Para evitarlo Londres se orienta secretamente hacia la paz.

En consecuencia las paces fueron el resultado de unas negociaciones desarrolladas básicamente fuera de Utrecht entre las dos potencias cuyo antagonismo había llevado a la guerra. De hecho tanto Francia como Inglaterra inician el proceso de paz a espaldas de los demás estados implicados en la guerra. La maniobra fue especialmente complicada para el Reino Unido porque dejaba fuera de este giro a sus aliados, los holandeses y los austriacos, en contra de lo prometido. También le ocurrió algo semejante a Francia en su relación con España como pasamos a ver.

[1] Embajador de España. Publicado en el libro *Gibraltar y sus límites*, Gijón, Trea, 2015.

[2] Archibald G.A., *Gibraltar: Attempts to Solve an International Problem 1964-2002*. Ph.D. Dissertation. University of Ulster, July 2006, p.37.

I. LAS CONVERSACIONES ENTRE FRANCIA Y EL REINO UNIDO

Inicialmente las negociaciones se desarrollan entre Francia e Inglaterra. El resto de los contendientes en la guerra de Sucesión quedan al margen. No sólo Holanda, Austria y España[3] sino también las potencias que tuvieron una participación menor en la guerra, como Portugal, Prusia y Saboya, se vieron excluidas de las conversaciones iniciales.

Comienzan los *Whigs* desde la oposición manteniendo contactos con los agentes diplomáticos de Luis XIV a principios de 1711. De estas conversaciones resultará un texto llamado los Preliminares[4] de Londres de 18 de septiembre de ese año firmados por Mesnager enviado francés con un poder de Luis XIV. Transcurrirán dos años más hasta llegar a la firma del Tratado, pero aquellas conversaciones son la base de lo negociado y del contenido de la Paz de Utrecht. Por ello su importancia es grande y su estudio fundamental para interpretar el alcance de lo pactado.

Una vez conocida la noticia del fallecimiento del emperador empezaron a decrecer en Inglaterra y Francia los ardores de la guerra. La preocupación por el alto costo de la misma consta en la correspondencia del ministro inglés Bolingbroke con Drummond, su representante en La Haya. Dice por carta de 5 de mayo de 1711 «La guerra de España ha tenido un gasto excesivo. Los Comunes están indagando al respecto». Y en otra del 22 siguiente le comenta «Hemos enviado a la guerra de España 11 batallones de Inglaterra e Irlanda, 3000 reclutas, 2000 caballos desde Italia. Y los holandeses no han aportado nada»[5]. Esta manera de descalificar a los Estados Generales se debe en parte a que Holanda constituye un obstáculo en las conversaciones iniciales. La posición holandesa supondrá para Gran Bretaña, y sobre todo para Bolingbroke, un grave problema al que tendrá que enfrentarse. El que fuera su aliado durante la guerra al sospechar el giro británico podía exigir el cumplimiento del tratado que ambas potencias habían firmado en el año 1701. Por ese tratado Gran Bretaña garantizaba a los Estados Generales compartir las mismas ventajas comerciales y no llegar a las paces de forma separada. Al verse excluida, Holanda pondría muchas objeciones a la cesión de Gibraltar y Menorca a su aliado Gran Bretaña. Además no es ajeno a esta crítica el hecho de que Holanda participó con sus tropas en la conquista de Gibraltar a nombre del pretendiente Carlos (III), y allí las mantuvo durante muchos años.

---

[3] Alexander Marc, *Gibraltar conquered by no enemy*, Stroud, 2008, p. 66.

[4] MAE CP *Angleterre* 233 ff. 251- 259. Texto completo en la obra del mismo autor *Gibraltar y sus Límites*. Madrid 2014. En prensa.

[5] Bolingbroke, Henry Saint-John, Viscount, *Letters and Correspondence public and private during the time he was Secretary of State to Queen Anne*. Vol. I, London 1798, p.134.

Los personajes de las negociaciones podemos clasificarlos en tres niveles de importancia o protagonismo. En primer lugar de importancia figuran dos, por el lado británico el Vizconde de Bolingbroke, Henry St. John, ministro de la reina Ana y también luego de Jorge II de Inglaterra, y por la parte francesa el Marqués de Torcy, Jean Baptiste Colbert, ministro de exteriores de Luis XIV.

El primero militó como conservador en la política inglesa, era partidario de la negociación bilateral, muy culto e inteligente, estaba convencido de que no convenía la unión de España con otra potencia europea ni en clave borbónica ni por las mismas razones en clave austracista. El segundo se había formado en las complejidades de la acción exterior desde joven. Comenzó ayudando a su padre cuando también fue ministro francés de exteriores. Era buen conocedor de España y Portugal y se mostró pronto favorable a la causa de Felipe V, convencido de que éste tenía muchas posibilidades de ser aceptado por y en España.

En segunda línea aparecen el abate Gaultier, el caballero Mesnager y el poeta Prior[6]. El primero de éstos había sido capellán de la embajada de Francia en Londres en 1698. Luego permaneció como agente secreto del Marqués de Torcy en base a sus buenas relaciones con políticos ingleses de ambos partidos. Mesnager era también francés, hombre de negocios que había tenido relaciones con el Consejo de Indias en Sevilla para conseguir ventajas comerciales. Sus contactos y relaciones le sirvieron luego para destacar como agente valioso en la diplomacia de Torcy. Y el tercero, Prior, es un diplomático inglés, culto e inteligente que según el mismo decía no le gustaba andar por las alturas.

Finalmente, sólo en tercera línea como negociadores, encontraremos a los diplomáticos españoles, Monteleón y Osuna. Aparecen en 1712 y llegan a Utrecht en abril del año siguiente. Dos personajes muy diferentes en su manera ser y muy españoles también por su diferente manera de entender la cosa pública. Ambos como veremos intervienen al final del proceso negociador aprovechando al máximo las escasas posibilidades que quedaban para fijar el contenido del Tratado.

Los antecedentes de la Paz de Utrecht pueden situarse en 1710 cuando el Reino Unido de la Gran Bretaña, –llamado así desde que en 1707 se unieran los reinos de Inglaterra y Escocia–, comunica al rey francés sus deseos de paz[7]. François Gaultier fue el encargado del mensaje. Estaba muy relacionado con algunos miembros de la Corte de Londres, especialmente con

[6] Ochoa Brun, Miguel Ángel**,** *Historia de la diplomacia española. La diplomacia en la era de la Ilustración*. Vol. 9. Madrid 2012, p. 110. Los agentes diplomáticos iniciales son fichados en la embajada del emperador en Londres: Abate Gaultier, Prior y Mesnager.

[7] Anguita Olmedo, Concepción, *La cuestión de Gibraltar: Orígenes del problema y propuestas de restitución (1704-1900).* Tesis Doctoral. Univ. Complutense. Madrid 2006, p.107.

Edward Villiers, que había sido embajador en París y que auspició los primeros contactos anglo-franceses.

II. EL SECRETISMO

El secretismo de las conversaciones preliminares era en su origen de cuño inglés por las razones antedichas. Inicialmente preocupó a Torcy. Así se lo hizo ver a Gaultier en su primera entrevista que tuvo lugar en París el 21 de enero de 1711. Aparece descrita y comentada en el Diario que dejó el ministro de Luis XIV de esta forma «El efecto de esta propuesta súbita puede producir una reacción en los españoles cuya fidelidad acaba de salvar a su rey y que se sienten respaldados por el apoyo que el Rey concede a su nieto en España. ¿Qué dirán cuando de repente oigan hablar de paz?»[8]. Es de resaltar que no le preocupa la probable reacción del rey Felipe sino la del pueblo español que podría sentirse indignado al conocer la existencia de unas negociaciones secretas. La misma preocupación vuelve a aparecer el 22 de febrero donde dice «Una carta que había recibido del cura Gaultier fue el asunto principal en el Consejo real del día 22. Propuse advertir al duque de Vendôme de esta apariencia de negociación, tanto para evitar que el rey de España se alarmara, si se enteraba por otro lado, como para prepararle a conceder alguna ventaja a los ingleses en caso de que fuera necesario para apartarles de sus aliados. Mi propuesta fue aprobada».

Torcy finalmente opta por seguir la vía del secretismo iniciada desde Londres. Por eso el 20 de abril cursará instrucciones para que las escasas noticias que llegaban a la corte española sobre este asunto no fueran conocidas más que por un estrecho círculo. Dice a Vendôme respecto a su relación con el monarca español «que sea instruido por vos Monseñor de suerte que no le sorprenda saber dentro de algún tiempo que Su Majestad ha entablado nuevas proposiciones de paz, pero es muy importante recomendarle un secreto inviolable, conocido sólo por la reina y por la princesa de los Ursinos»[9].

De los avances logrados por la vía del secretismo se jacta Vendôme en su carta a Torcy el 15 de Agosto de 1711 desde Lérida (camino de la campaña en Cataluña). En mensaje cifrado dice: «Hice bien en obtener rápidamente el consentimiento para Gibraltar y Puerto Mahón pues si este asunto hubiera sido llevado al Despacho os aseguro que los españoles jamás

[8] Textualmente « 1711. 21 janvier. Que diraient-ils lorsque, tout d'un coup, ils entendraient parler de paix? N'auraient-ils pas raison de se croire abandonnés, et quelle révolution n'aurait-on à craindre de cette opinion? ». Cfr. COLBERT (MASSON, Frédéric (ed.)), *Journal inédit de Jean-Baptiste Colbert, Marquis de Torcy, Ministre et Secrétaire d'Etat des Affaires Étrangères pendant les années 1709,1710 et 1711, publié d'après les manuscrits autographes*. Paris 1884.

[9] *Ministère des Affaires Etrangères de France, Correspondance politique. Espagne*. En adelante MAE, C.P. *Espagne*, vol. 206 fol. 172.

hubieran consentido; no hay ni uno que lo sepa… pero algunos nobles me han dicho que si el rey de España les pidiera consejo, preferirían perecer antes que soportar entregar Gibraltar al enemigo… por lo tanto el señor Bennac deberá conseguir que las cosas relacionadas con la paz sean tratadas entre el rey, la reina, la princesa de los Ursinos y el conde de Bergheyck, pues si se comentara a un solo español, mudaría al rey de España de manera que llegaría a impedir que consintiera el tratado»[10]. Bennac era el embajador de Francia.

Por lo tanto quien estaba al corriente en España y con instrucciones precisas era el duque de Vendôme, primo del rey Sol, general en jefe de las fuerzas borbónicas en España, hombre pretencioso y que gozaba de fácil acceso a los monarcas. También lo estaba la camarera de la reina, la Princesa de los Ursinos, personaje tristemente famoso en la historia de las Españas por sus intrigas y ambición. El pueblo le puso un apodo[11]. Ambos tenían convenido guardar la mayor discreción sobre la marcha de las negociaciones.

III. LA NEGOCIACIÓN

La gestión de Gaultier sugiriendo iniciar conversaciones de paz obtuvo una respuesta positiva por parte de Luis XIV según nota que dicta Torcy y que escribe el propio Gaultier para llevarla a Londres. Sólo hay una breve referencia a ella en el diario de Torcy el 26 de enero de 1711. Pero la propuesta francesa la encontramos completa en la correspondencia de su destinatario, Bolingbroke. Dice así:

> Es en este sentido que el Rey ofrece la posibilidad de negociar la paz a partir de lo siguiente:
> 1º Que los Ingleses tengan auténticas seguridades para practicar el comercio desde ya, en España, en las Indias y en los puertos mediterráneos.
> 2º El Rey acordará formar en los Países Bajos una barrera suficiente para la seguridad de Holanda, conveniente a Inglaterra y de su conformidad. SM prometería al mismo tiempo entera libertad para el comercio de los holandeses.
> 3º Se buscará con sinceridad y buena fe los medios para satisfacer a los aliados de Inglaterra y de Holanda.
> 4º Como el estado de cosas en España ofrece posibilidades para terminar las discusiones sobre la

[10] MAE, C.P. *Espagne* vol. 208 fol. 266. Textualmente « J'ai bien fait d'obtenir promptement le consentement pour Gibraltar et pour le Port Mahon, car si cette affaire avait été porté au Despacho, j'ose vous assurer que jamais les espagnols n'y auraient consenti, pas un même ne le sait, mais en parlant des conditions de la paix lorsqu'il en sera question, quelques-uns des principaux m'ont dit que si le Roy d'Espagne leur demande leur conseil ils aimeront mieux périr que de souffrir qu'on laisse Gibraltar aux ennemis. Ainsi M Bonnac doit faire en sorte auprès du Roy Catholique que les choses qui regardent la paix se traitent entre le Roy, la Reyne, la Princesse des Ursins et le Comte de Bergheyk, car si un seul espagnol on consulte, on tourmenterait le Roy d'Espagne de manière qu'à la fin on viendra à bout de l'empêcher de consentir au traité, et je crois qu'il vaut mieux tirer ce consentement par la douceur que si le Roy était obligé d'en venir aux menaces ».

[11] Al parecer «la Vieja». Cfr. Ochoa, M.A., *Historia de la diplomacia… ix, p.* 119.

> monarquía y acabar con las diferencias de manera conforme con las partes interesadas, se trabajará sinceramente para superar las dificultades y se asegurará la situación, el comercio y en general los intereses de todas las partes implicadas en esta guerra.
> 5º Las conversaciones para tratar de la paz sobre estas condiciones comenzarán inmediatamente y los plenipotenciarios que el Rey designe tratarán con los de Inglaterra y los de Holanda, solos o junto con los de sus aliados, a gusto de Inglaterra.
> 6º SM propone las ciudades de Aix-la-Chapelle y de Lieja para las reuniones. Hecho en Marly el 22 de abril de 1711[12].

Es interesante anotar que Francia no tiene inconveniente en que las conversaciones sean a tres bandas, incluyendo a los holandeses. Respecto a España se da por descontada la victoria de Felipe V sobre el pretendiente austriaco pero nada se dice de su participación en las negociaciones. Estaba descartada.

El comercio aparece mencionado en todos los artículos de esta propuesta. Parece ser cuestión principal de contenido sustantivo. Así resulta de la lectura del punto 1º. Es evidente que implica además la oferta de un compromiso en nombre de España sin referencia a la existencia de una supuesta representación o poder. No se dice nada de Gibraltar, Mahón, Nápoles ni Sicilia pero implícitamente están contemplados.

A partir de este documento se desarrollan las conversaciones. Como el tema de las seguridades para el comercio en las Indias, en España y en el Mediterráneo era importante para Inglaterra lo primero que hace Londres fue pedir precisiones.

Efectivamente el abate Gaultier lleva una carta con fecha 8 de mayo de 1711 donde dice que le encargan preguntar sobre el alcance preciso del artículo primero de la propuesta francesa.

A esto contesta Torcy el 31 de mayo diciendo «podéis asegurar a quien os envía que hay palabra del Rey de España de dejar a los ingleses Gibraltar para la seguridad de su comercio en España y en el Mediterráneo. Podéis añadir que todavía no se ha hecho ninguna propuesta

[12] BOLINGBROKE Viscount, Henry St. John, *Letters and Correspondence… cit.*,Vol. I, p. 172 y ss. También en P.R.O. *State Papers*, Series 105. vol. 258 y en GIRAUD, Charles, *Le Traité d'Utrecht*. «Archives des Bourbons». Paris 1997, pp. 88-89. Textualmente: « C'est dans cette vue que le Roi offre de traiter la paix sur le fondement des conventions suivantes: 1º Que les Anglais auront des sûretés réelles pour exercer désormais leur commerce en Espagne, aux Indes et dans les ports de la Méditerranée. 2º Le Roi conviendra de former, dans les Pays-Bas, une barrière suffisante pour la sûreté de la république de Hollande, et cette barrière sera convenable à l'Angleterre, et au gré de la nation anglaise; Sa Majesté promettant en même temps une entière liberté et assurance pour le commerce des Hollandais. 3º On cherchera sincèrement et de bonne foi les moyennes raisonnables de satisfaire les alliés de l'Angleterre et de la Hollande. 4º Comme le bon état des affaires du Roi d'Espagne fournit de nouveaux expédients pour terminer le différent sur cette monarchie, et pour le régler au contentement des parties intéressées, on travaillera sincèrement à surmonter les difficultés nées à cette occasion, et l'on assurera l'état, le commerce et généralement les intérêts de toute les parties engagées dans la présente guerre. 5º Les conférences pour traiter la paix sur le fondement de ces conditions seront incessamment ouvertes, et les plénipotentiaires que le Roi nommera pour y assister traiteront avec ceux de l'Angleterre et de la Hollande, seuls ou conjointement avec ceux de leurs alliés, au choix de l'Angleterre. 6º Sa Majesté propose les villes d'Aix-la-Chapelle et de Liège pour le lieu où le plénipotentiaires seront assemblés. Fait à Marly, le 22 avril 1711».

al Rey de España para la seguridad del comercio con las Indias, porque es necesario saber antes lo que le conviene en este punto a Inglaterra. Pregúntelo y tan pronto como me lo comuniquéis se actuará con firmeza cerca del rey católico».[13]

El secretismo de las negociaciones dio lugar a una ficción que iba en contra de la cooperación y la solidaridad esperable entre los aliados. De aquí resulta una situación tragicómica que produjo el efecto de amargar a los holandeses, apartar al emperador y preocupar al rey de España. Este ambiente perdura toda la negociación y llega a marcar los encuentros de los plenipotenciarios en la conferencia de Utrecht.

Como a la larga era necesario contar con el rey de España se hacen gestiones para prepararle. A tenor de la correspondencia entre Luis XIV y el duque de Vendôme, el monarca francés había enviado órdenes a éste, su primo, que por aquella época estaba en Zaragoza con la Corte de Felipe V, para que convenciera al rey español de que la cesión de Gibraltar y Mahón era la mejor solución, pudiendo eventualmente utilizar como arma sicológica una amenaza consistente en retirar las fuerzas francesas de las cuatro plazas donde se hallaban. Vendôme, hábilmente y cumpliendo órdenes, trató de convencer al rey de que la cesión de Gibraltar y Mahón era una insignificancia en relación con lo que los británicos estaban dispuestos a dar, es decir el reconocimiento de Felipe V como rey de España y de las Indias.

Así consta en la carta cifrada que envía a Torcy en marzo 1711 desde Zaragoza y en la que dice «Luego les hice ver que cediendo Puerto Mahón y Gibraltar nada cedían por estar dichos lugares situados de manera que es imposible puedan por mucho tiempo quedar bajo la dominación de un príncipe que no reinara en España. El rey y la reina aprobaron mis razonamientos y podéis asegurar a Su Majestad que esta negociación no será arruinada por España y se concederán los tres títulos debatidos»[14]. A lo que le responde Torcy el 23 de marzo: «Espero que podamos valernos pronto del consentimiento que habéis obtenido del rey y de la reina de España acerca de Puerto Mahón y Gibraltar. Me parece indudable que lo que ceden para el bien de la paz, mientras conservan España y las Indias, se reunirá al pasar los años en el centro de la monarquía»[15]. Volvía a aparecer el carácter transitorio de la cesión.

[13] Bolingbroke Viscount, Henry St. John, *Letters and Correspondence… cit.,* p.178. Textualmente, «Vous pouvez donc assurer ceux qui vous emploient, que l'on a parole du Roi d'Espagne de laisser aux Anglois Gibraltar, pour la sûreté réelle de leur commerce en Espagne & dans la Méditerranée. Vous ajuterez qu'il n'a encore été fait aucune proposition à S.M. Catholique pour la sûreté du commerce des Indes, parce qu'il faut savoir auparavant ce qui peut convenir sur ce sujet à l'Angleterre. Demandez-le donc, & aussitôt que vous m'en aurez instruit, on agira fortement auprès du Roi Catholique».

[14] MAE, C.P. *Espagne* vol. 204 fol. 51

[15] MAE, C.P. *Espagne* vol.205 fol. 63-64. Textualmente «Je souhaite qu'on puisse profiter bientôt du consentement que vous avez obtenu du Roi et de la Reine d'Espagne au sujet de Port Mahon et de Gibraltar. Il me paraît certain que ce qu'ils cèderont pour le bien de la paix pourvu qu'ils conservent l'Espagne et les Indes, se réunira dans l'espace

La participación de Vendôme en las negociaciones preliminares es relativamente corta porque fallece en Vinarós el 10 de junio de 1712 de fiebres tifoideas como consecuencia, según se dice, de un atracón de mariscos y langostinos.

IV. LOS PODERES

Veamos ahora el tema de la representación que se arroga y que de hecho ejerce el Rey Sol en nombre de su nieto. Según la investigación en los archivos de La Courneuve existen tres documentos que pueden considerarse fundamento del mandato o representación. Será preciso analizar el alcance que tienen en función de la voluntad del poderdante. Deben estudiarse con atención sin sacar conclusiones precipitadas.

Son documentos de fechas posteriores al 31 de mayo de 1711, es decir tardíos respecto al momento en que Torcy anunciara a los ingleses, como hemos visto, la disposición del monarca español a ceder el puerto de Gibraltar. Por lo tanto tienen por objeto dar cobertura jurídica a una conducta en curso. Efectivamente con fecha de 29 de mayo el Diario de Torcy se cierra con una nota según la cual existían instrucciones verbales del rey de España para dejar Gibraltar y Mahón a los ingleses «si ello fuera necesario para la paz»[16]. En consecuencia se puede afirmar que antes de esa fecha no había ningún documento que sirviera a Francia para acreditar la voluntad de Felipe a ser representado en las conversiones de paz.

1.- En un orden cronológico figura en primer lugar una carta de Felipe V a su abuelo en la que comenta las gestiones de Vendôme informándole que se piensa proponer la paz con los ingleses. El documento que hemos manejado tiene por título, añadido de otra mano, el siguiente: *Carta de la mano del Rey de España al Rey, en Zaragoza el 10 de Junio de 1711*. Dice «Si bien es cierto que he hecho saber a Vendôme que consentiría en ceder Gibraltar y el puerto de Mahón mientras los ingleses se comprometan por su parte a dejarme la pacifica posesión de España y las Indias, [...] él ha creído poder aseguraros que por esas plazas yo no pondré dificultades a conseguir la paz. Sin embargo vos mismo juzgareis fácilmente cuan enfadoso me será dejar a los ingleses un pie en España como seria Gibraltar y un puerto tan considerable como es el de Mahon, [...] Está claro que la base de este tratado tiene que ser la seguridad del comercio sin la cual no puede esperarse que los Ingleses quieran entrar»[17].

---

de peu d'années au centre de la monarchie. Ainsi l'essentiel est de finir une guerre dont la continuation ruine la France et l'Espagne et de diviser leurs ennemis».

[16] Con esta anotación termina el Diario de Jean Baptiste Colbert.

[17] MAE, C.P. *Espagne* vol. 211 fol.246. Textualmente « pour ce qui est des conditions auxquelles vous mandez au duc de Vendôme que vous aviez intentions de proposer la paix pour moi à l'Angleterre il est vrai que j'ai pu faire voire à ce duc que je consentirais a lui laisser Gibraltar et le port Mahon pourvu qu'elle consentit de son côté à me laisser

Por su parte Vendome escribe a Luis XIV al día siguiente diciendo haber conseguido un poder del rey cuya trascripción dice hacer en pliego adjunto cifrado. Hay coincidencias entre la carta del monarca español y la nota del duque Vendôme. Pero ésta no recoge las reservas y comentarios que Felipe V expone en su carta. Vendôme lo califica de poder e informa satisfecho de su gestión. Sin embargo no puede decirse en rigor que se trata de un poder ni por la forma ni por el contenido. Por ello George Hills[18] dice que no ha podido localizar tal poder y que pone en duda su autenticidad. El supuesto poder no es otro que la carta de Felipe V a Luis XIV. Ambos documentos pueden verse en los archivos franceses de La Courneuve[19]. No hay duda de su autenticidad pero puede dudarse de su naturaleza. No constituyen un poder para ejecutar un mandato. Sin embargo están relacionados porque exponen el punto de vista del monarca español sobre las negociaciones que entiende se van a iniciar en su nombre.

2.- En segundo lugar figura el documento que el 5 de septiembre de 1711 el embajador francés Bonnac consigue en Corella, Navarra, firmado por Felipe V en los siguientes términos:

> A Su Majestad Cristianísima para que en nuestro nombre y de nuestra parte trate y convenga con el gobierno de la Gran Bretaña, de la siguiente manera para los preliminares de paz[...]Que los puertos de Gibraltar y Mahón, los cuales están al presente en posesión de los ingleses, continúen de igual forma.[20]

A primera vista parece claro que por la forma es un poder y que efectivamente contempla una cesión posesoria o de *statu quo* para Mahón y Gibraltar. Sin embargo por su objeto no es un mandato que contemple la cesión definitiva de la Plaza. Indica provisionalidad porque sólo admite reconocer la situación posesoria referida a un momento coyuntural concreto. Por otra parte, consta por otros documentos complementarios que el poderdante quiere retractarse e intenta deshacer lo actuado en este poder. Así por su carta de fecha 22 de abril de 1712 a Luis XIV dice que estaría dispuesto a renunciar a sus derechos hereditarios al trono de Francia como pretende Inglaterra si logra la devolución de Gibraltar que está en manos inglesas. Dice

---

paisible possesseur de l'Espagne et des Indes, et qu'ainsi, quoique je n'haussa rien dit de positif là dessus, il a cru pouvoir vous assurer que la cession de ces deux places n'apporterait aucune difficulté de ma part à la paix ; cependant vous jugerez aisément combien il serait fâcheux pour moi de laisser un pied en Espagne, comme Gibraltar et un port aussi considérable que celui du port Mahon à portée de ce Royaume,[…] malgré cela et la compte qu'il me semble qu'on me devrait tenir des Etats que j'ai déjà perdu et dont il n'est pas question, à ce qu'il parait, dans le projet du traité, je consens à céder Gibraltar et le port Mahon si l'on ne peut faire autrement, mais j'espère que vous voudrez bien ménager aussy en cela mes intérêts comme dans tout le reste ; il est certain que la base de ce traité doit être la sûreté du commerce sans laquelle on ne doit pas s'attendre que les Anglais veuillent y entrer ».

[18] Hills, George, *Rock of Contention,* Londres, 1974, p.213

[19] MAE, C.P., *Espagne*, vol. 207, f. 219.

[20] MAE, C.P., *Espagne* 211, f 320 recto. Textualmente *«* Que les ports de Gibraltar et de Mahon dont les Anglais sont à présent en possession, leur resteront *».* También Anguita Olmedo, Concepción, *La cuestión de Gibraltar… op. cit.*, p. 110.

que para él es de suma importancia[21] y que para poner término a la situación posesoria bastaría una mera decisión de Inglaterra.

3.- Un tercer documento es el poder de fecha 28 de diciembre 1711 cuyo original también se encuentra en La Courneuve[22]. Ha sido ya comentado y trabajado por el historiador Tubino a finales del siglo diecinueve en su versión española[23]. Está expedido a favor del rey Sol para negociar con la reina Ana y con los holandeses los términos de la paz en nombre de España.

Tiene una particularidad importante que Tubino resalta con todo el énfasis posible. Es que excluye la posibilidad de toda cesión de territorios españoles en estos términos «Bien entendido que exceptuamos en todos los casos, todos nuestros Reinos y Provincias de las Españas y de las Indias, de los que no permitiremos ni consentiremos jamás que se haga alguna desmembración o separación, ni aun de la parte más pequeña de ellos»[24]. Esto viene también a disipar las dudas interpretativas que plantea el poder anterior.

En rigor se trata de un poder para que Luis XIV negocie en nombre del rey de España con los Estados Generales de Holanda. Ante éstos Gran Bretaña quería ocultar toda ventaja territorial, como las que buscaba obtener del rey católico, y le convenía presentar la dicha limitación para evitar sospechas. Pero esto no cambia el alcance de esa limitación porque este poder dice textualmente ser «para negociar la paz con la Reina de Inglaterra y los Estados Generales». Tiene como horizonte las negociaciones no sólo con Holanda sino también con Inglaterra. Por lo tanto la cláusula transcrita indica claramente la resistencia que el poderdante tiene a ceder territorios en España. Esta repugnancia se puede deducir de los poderes anteriores y es clara en documentos complementarios. Pero en este último aparece con toda claridad en el mismo texto.

En consecuencia la afirmación de que el rey Luis XIV actuó con poderes suficientes para entregar Gibraltar a los ingleses no es correcta en términos jurídicos. Coinciden con esta conclusión varios autores británicos que por métodos historiográficos han llegado al mismo resultado. Entre ellos se encuentra Maurice Harvey, para quien Felipe V no estuvo nunca conforme con la cesión de Gibraltar ni en general con la firma del tratado de Utrecht,

[21] MAE C.P. *Espagne* Vol. 213 f. 168. Textualmente « Il faudrait aussi tâcher de me faire rendre Gibraltar, ce qui serait d'une grande conséquence pour moi et qui dépend immédiatement des Anglais. Je ne doute pas que, vous donnant une aussi grande marque que je fais de ma tendresse, vous ne vouliez bien faire de votre côté tout ce que vous sera possible pour me faire avoir les avantages que je demande ». También Conn, Stetson, *Gibraltar in British Diplomacy in the eighteenth century*, Yale University Press, 1942, p. 18 nota 43.

[22] MAE C.P. *Espagne*, vol. 211, f. 501, 501 vlto.

[23] Tubino, Francisco Mª, *Gibraltar ante la historia, la diplomacia y la política,* Vol.1. Sevilla 1863, p. 273.

[24] MAE C.P. *Espagne* Vol 211 f. 501 recto. Textualmente, «bien entendu que nous exceptons dans tous les cas tous les Royaumes et Provinces des Espagnes et des Indes des quels nous ne permettrons ni ne consentirons jamais qu'il soit fait aucune démembrement ou séparation ni même de la moindre partie d'eux».

obligado a ello por su abuelo Luis XIV. «Ni España es Francia ni yo soy Luis XIV», le dijo en una ocasión[25].

V. LOS ACUERDOS

En septiembre de 1711 Francia e Inglaterra llegan a un acuerdo de principio en los Preliminares de la paz que el enviado Mesnager concluye como apoderado de Luis XIV. Se firman en Londres el 18 de septiembre[26].

En su artículo Primero, se garantiza a Inglaterra la continuidad dinástica en la rama protestante reconociendo a la reina Ana como legítima sucesora. Se anuncia también la celebración de un tratado de comercio ventajoso para el predominio mercantil de Inglaterra en su artículo Segundo. En el Cuarto se dice *Gibraltar y Mahón permanecerán en las manos de quienes los poseen actualmente*[27]. Es la misma expresión que hemos visto en el poder gestionado por el embajador Bennac el 5 de Septiembre de ese mismo año. Y en este punto se hace referencia a la existencia de un poder que tiene el rey de Francia recibido de su nieto el de España.

Se hacen concesiones para el comercio con las Indias mediante el derecho de Asiento de Negros en el artículo Quinto. El trato de nación igualmente favorecida por España como derecho de Inglaterra se recoge en el Sexto. Además se conviene la restitución a Inglaterra de Terranova y la Bahía de Hudson con sus estrechos en Norteamérica por el artículo Octavo. En el artículo 11 se trata el tema de los catalanes.

Cinco meses más tarde se vuelve a plantear la cuestión sucesoria, esta vez en la corona de Francia. Al morir el 18 de febrero de 1712 el heredero al trono de Francia, hermano de Felipe V, contrariedad seguida del fallecimiento del heredero de aquél, Luis XIV se acercaba al final de su reinado y Bolingbroke volvía a ver con preocupación por tercera vez la posible unión dinástica con España. Por ello a partir de ese año exige de los borbones la renuncia a la unión dinástica de las dos coronas para poder incluirla en el tratado de paz. Sin embargo la respuesta de Felipe V tarda en producirse. Se formaliza el 9 de noviembre 1712 previa aprobación de las cortes españolas. El monarca ofrece su renuncia a los derechos dinásticos en Francia a cambio de la retirada de Gran Bretaña del Peñón, y así lo expone a Luis XIV para que lo negocie. Es evidente que era la última baza que jugaba Felipe V para impedir la cesión de Gibraltar antes de llegar a las puertas de Utrecht. Pero las presiones de Francia para conseguir la paz que ya había negociado y el interés de Inglaterra en obtener esa renuncia, sumados, fueron

[25] Harvey, Maurice, *Gibraltar*, Kent: Spellmount, 1996, p. 76.

[26] MAE CP *Angleterre* 233 ff. 251-259. Texto completo en Remacha, J. R., *Gibraltar y sus Límites.* En prensa.

[27] Levie, Howard S**.,** *The Status of Gibraltar*, Boulder, 1983, p. 16.

más fuertes que la pretensión española de recuperar la posesión de Gibraltar. A cambio de la renuncia obtuvo una promesa de redención en caso de enajenación, que aparece por primera vez en los Preliminares de Monteleón de 1713.

Efectivamente en la última parte de las negociaciones aparece Monteleón como enviado de España ante la corte de Saint James en Londres. Y con destino a Utrecht el rey nombra al duque de Osuna cuya personalidad es muy diferente. Hasta abril éste no consigue los permisos para participar en la Conferencia y se detiene en París a la espera de los mismos. Emplea su tiempo en informar a Madrid de lo que allí ve y oye. Era un personaje cumplidor y reglamentista que no contaba con la simpatía de Inglaterra.

El marqués de Monteleón era un diplomático avezado y personaje apreciado por Bolingbroke. Este le dedica varios elogios y demuestra su preferencia. Concretamente por carta de fecha 22 de mayo de 1713 Bolingbroke le pide a Torcy que influya para que Monteleón pase a Utrecht cuanto antes para preparar la firma ya que en su opinión Osuna no terminaría nunca[28].

Las conversaciones de Monteleón con Bolingbroke durante su estancia en Londres son de gran interés para completar el proceso de la negociación del tratado hispano-británico. De ellas resultó un nuevo documento que en forma también de Preliminares se firma en 1713[29]. Su contenido confirma en todo el anterior de Mesnager firmado en 1711. No obstante añade algunas precisiones importantes. En el tema de Gibraltar el artículo 5 establece que España propone ceder la Ciudad y el Castillo, con su puerto y rada, pero sin ningún terreno ni comunicación por tierra. En la columna de la propuesta de Inglaterra se expresa el compromiso de que en caso de enajenación la Corona de España será siempre preferida. Más adelante se acepta la posibilidad de atender la pretensión de la princesa de los Ursinos, que pedía un ducado en plena soberanía. El problema de los derechos forales catalanes se trata en el artículo 11. También se aborda el derecho de pesca de los vascos en Terranova. Estos son los flecos que aún quedaban por fijar. Lo demás ya estaba cerrado en los Preliminares de Mesnager.

A la vista de ambos textos, de Mesnager y de Monteleón, se hace mucho más fácil la lectura del complejo Tratado de Utrecht. El texto definitivo del tratado recoge todos los acuerdos en los que coinciden ambos Preliminares. Así la renuncia a los derechos dinásticos sucesorios está en el artículo 2, el reconocimiento del orden sucesorio británico en el 5, el libre comercio

[28] Bolingbroke Viscount, Henry St. John, *Letters and Correspondence… cit.,* Vol. II, London 1798, p.413. « J'attends avec beaucoup d'impatience la nouvelle du départ du Marquis de Montéleon, et de son arrivée à Utrecht, s'il suivait son gout, je suis persuadé qu'il ne sortirait point de Londres, pour passer en Hollande; mais sa présence y est bien nécessaire, et les affaires ne finiront jamais, s'il en laisse le soin à son collégue ».

[29] AGS, *Estado* 6822. Texto en *Gibraltar y sus Límites.*

y navegación en el 8, el trato de nación más favorecida en el 9, la cesión de Gibraltar en el 10, la de Menorca en el 11, el derecho de Asiento en el 12, el derecho de pesca en Terranova en el 15, etc.

Las cuestiones relativas a la práctica de la religión católica y el de la Princesa de los Ursinos quedaron sobreseídas en los Preliminares de Mesnager y aparecen en los de Monteleón. Ambos temas están también en la correspondencia de Bolingbroke con el enviado español.

En cuanto al ducado soberano que esperaba la de Ursinos el ministro británico había explicado las dificultades que tiene el tema[30]. Lo mismo aparece en el diario de Torcy cuando con fecha de 19 de noviembre de 1711 dice haber tratado la petición con el Elector de Baviera en estos términos: «Le explicaba las recomendaciones que el Rey de España había hecho a ese respecto al Rey. Pero la dificultad del Elector era que no veía la manera de establecer la soberanía en un territorio del cual no podía disponer».[31] No obstante el tema llega al texto del tratado de Utrecht. Está en el «Artículo segundo separado» cuya extensión es importante. Habla positivamente del «Ducado de Limburgo en plena soberanía», y añade «un país de que pueda gozar con título de soberanía»[32]. En el fondo la demanda de la de Ursinos sólo contaba con el apoyo de la reina, no era un tema consensuado en los Preliminares de 1711 y por ello no llegaría a tener una aplicación en la práctica.

Lo mismo ocurre con el tema catalán. A pesar de lo previsto en los Preliminares de 1713 el tratamiento que recibe este asunto espinoso en el artículo 13 es una salida tangencial. La fórmula final evita entrar en el fondo y se aparta de lo previsto. La causa catalana sólo contaba con el apoyo del pretendiente Carlos (III) que estaba fuera de estas negociaciones. Tropezaba además con el sistema dictado por Luis XIV a su nieto desde 1701 como fórmula necesaria para gobernar España. De la monarquía pactada de los Ausburgo se pasó a la monarquía unitaria borbónica[33] y la descentralización estaba descartada. El libre uso de la religión católica llega hasta el artículo 10 relativo a Gibraltar y con mayor amplitud también en el relativo a Menorca.

Respecto a la redacción del texto es interesante anotar que la versión latina fue obra del propio Bolingbroke, al menos él se atribuye la autoría en una carta a Monteleón de fecha 11 de

[30] Bolingbroke Viscount, Henry St. John, *Letters and Correspondence… cit.,* Vol. II, London 1798, p.438.

[31] Colbert (Masson, Fédéric (ed.)),*Journal inédit... cit.*,19e Novembre.

[32] Cantillo Alejandro, *Tratados, Convenios y Declaraciones de paz y de comercio que han hecho con las potencias estranjeras los monarcas españoles de la casa de Borbón. Desde el año de 1700 hasta el día,* Madrid, 1843, p. 83.

[33] Bernardo Ares, José Manuel de, *Luis XIV Rey de España: de los imperios plurinacionales a los Estados unitarios, 1665-1714*, Madrid 2008, p. 30. Kamen, Henry, *La Guerra de Sucesión en España.* Barcelona 1974, pp. 137-143.

abril de 1713[34]. Está claro que el ministro británico, artífice del texto, tenía prisa. La salud de la reina era poca y el gobierno conservador llegaba al punto del relevo. Por ello la redacción del Art. X es sin duda una redacción de urgencia, precipitada.[35] El 1 de junio de 1713 el ministro británico directamente le pide a Monteleón que consiga la firma en papel en blanco del Rey Felipe para formalizar con urgencia la ratificación del tratado negociado[36]. Antes de pedirlo de esta forma había intentado el mismo resultado a través de la Princesa de los Ursinos por carta del 8 de Mayo según puede verse en la correspondencia de Bolingbroke con dicha dama.

El emperador austriaco por su parte no intervino en estas negociaciones y no se hizo presente en Utrecht. Tardó mucho en abandonar la pretensión al trono español y reclamaba la herencia europea extra-peninsular en su totalidad, es decir los Países Bajos y los territorios en Italia. Por lo tanto cabe entender que los consideraba aun como suyos hasta que en 1720 España accede a la Cuádruple Alianza acordada en Londres en 1718. Por el artículo 3º del mismo Su Majestad Imperial reconoce al rey Felipe V como legítimo rey de la monarquía de España y de las Indias[37]. Ambas partes se reconocen mutuamente los derechos adquiridos en la Paz de Utrecht. Por tanto España renuncia a sus posesiones en Italia y en Flandes y el Imperio renuncia a sus conquistas en España, es decir Cataluña y Gibraltar. A este resultado se llega de manera indirecta al decir en el artículo 3º que el Emperador reconoce y acepta el reparto de posesión «asegurado por los Tratados de Utrecht».

VI. LA FIRMA DEL TRATADO

Las negociaciones finales en Utrecht fueron para legitimar las decisiones tomadas entre Paris y Londres. La conferencia de paz se convoca el 12 de enero. Hasta el 10 de mayo de 1712 no se imparten por Inglaterra las *Restraining Orders*, por las que el ejército inglés debía ir a la suspensión de las armas, debía evitar el combate con los franceses y por supuesto no revelar esas órdenes a los demás aliados. El secretismo de los Preliminares mantenía su inercia. De hecho parte de las tropas inglesas se retiran el 16 de julio de 1712 y el 24 se produce la decisiva y cruenta derrota de los aliados en Denain, sin apoyo brtánico. Ello creó mal ambiente en Utrecht. A su vez Bolingbroke se queja de la chicanería francesa y de que los

[34] Bolingbroke Viscount, Henry St. John, *Letters and Correspondence... cit.* Vol. II, London 1798, p.342.

[35] Petrie Sir Charles, en la Introducción a Pla CÁrceles, José, *El alma en pena de Gibraltar.* Madrid 1967, p.3.

[36] Bolingbroke Viscount, Henry St. John, *Letters and Correspondence... cit.* Vol. II, London 1798, p.419 : « J'espère, Monsieur, que vous ne tarderez pas à signer le traité de paix que nous avons arrêté ici, d'autant plus que je vois, qu'au fond le Roi Catholique sera fort content de l'article de la religion, celui des Catalans étant dressé à sa satisfaction. Au nom de Dieu qu'on ne perde point de temps à vous envoyer les ratifications en blanc, selon ce que nous avions projeté ».

[37] Cantillo, Alejandro, *Tratados*… Madrid 1843, p. 175.

aliados se comportan con resentimiento.

Aunque Luis XIV quería negociar en nombre de Felipe V, el rey español impuso al final, cuando pudo, el envío de plenipotenciarios. Nombró al duque de Osuna, al marqués de Monteleón y al conde de Bergeyck como ministros para que le representaran en las conversaciones y firmaran en Utrecht. Bergeyck y Osuna partieron de Madrid hacia París a principios del mes de enero de 1712, allí esperarían la llegada de los visados para poder trasladarse a tierras holandesas.

La exclusión de los ministros españoles de la negociación de Utrecht se basaba en el argumento de que los representantes de la reina Ana –los enviados ingleses– no podían negociar con sus homólogos españoles hasta que Gran Bretaña le hubiera reconocido al príncipe Felipe como Felipe V de España. En el fondo era una simple medida de presión negociadora. Como señala George Hills el argumento era discutible ya que tampoco Luis XIV reconocía a la reina Ana inicialmente sino al Pretendiente jacobino y no tuvieron reparos en negociar.

Siendo las relaciones diplomáticas por naturaleza de carácter bilateral, el embajador inglés, Lexington, nombrado el 1 de septiembre de 1712, llega a Madrid[38] cuando los representantes españoles son aceptados finalmente en Londres y París. El inglés trae instrucciones de ofrecer el reconocimiento de Felipe V a cambio de aceptar las condiciones negociadas en su nombre por Luis XIV y en especial la cesión de Gibraltar. Y una vez iniciado su mandato enseguida comenzó a solicitar una ampliación del territorio previsto en la cesión. La pretensión inglesa de extenderse por el Istmo es tan antigua como Utrecht pero igualmente antigua es la negativa española y el rechazo de la petición.

El hecho es que los representantes españoles no son admitidos hasta que consta el reconocimiento inglés de Felipe V como rey, y sólo aparecen en Utrecht en abril de 1713. Primero vieron su viaje detenido en Irún y luego tuvieron que esperar los pasaportes o permisos de entrada para Holanda: Monteleón en Londres y Osuna en Paris. Las relaciones entre ambos no eran buenas. Como españoles tenían una visión diferente de la cosa pública. Aquél, abierto y comunicador, llega a gozar de simpatías en Londres y de fácil acceso a las distintas instancias que imponía el oficio. Sin embargo, parte de la historiografía española le tacha de anglófilo[39]. Osuna tiene fama de reglamentista, dubitativo y lento. Siempre pendiente de las instrucciones que no llegan y cuando llegan las sigue con extremo rigor.

Los españoles, Osuna y Monteleón, firman el tratado de Utrecht junto con los enviados

[38] Levie Howard S., *op. cit.*,p.22.

[39] Anguita, *op.cit.,* p.125.

ingleses, Bristol y Strafford, el 2-13 de Julio de 1713 y Felipe V otorga la ratificación el 4 de agosto siguiente.

Se cuenta que llegado el momento de la firma del tratado entre Francia y Holanda se pospuso una fecha la inicialmente prevista para que no coincidiera con el uno de abril del calendario protestante que era el día de las Inocentadas. *Poisson d'Avril* o *April's Fool's Day*. Efectivamente, dada la diferencia existente de once días entre el calendario gregoriano y el protestante, los holandeses prefirieron la noche del 11 de abril[40] que se corresponde con el 30 de marzo del gregoriano. Como diría Bolingbroke la charada de las negociaciones había durado quince meses[41].

Pero la Paz de Utrecht es el final de un camino mucho más largo. Las negociaciones duran desde abril de 1711 hasta verano de 1713. La tarea lo exigía. Se trataba de cambiar el mapa político de Europa con la anuencia de ocho estados y la firma de treinta convenios. No era una broma. Detrás de la charada hubo una realidad mucho más seria y trascendente.

[40] Frey, Linda; Frey, Marsha, *The Treaties of the War of the Spanish Succession: a historical and critical dictionary*, Londres 1995, p. XVI.

[41] Exactamente dijo «They were no better than mock conferences».

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.05

GIBRALTAR Y EL DERECHO DE LA DESCOLONIZACIÓN

Paz Andrés Sáenz de Santa María[1]

I. GIBRALTAR, SITUACIÓN COLONIAL – II. EL CONTEXTO GENERAL DE LA PRÁCTICA DE NNUU EN LA ÉPOCA DE LA GRAN DESCOLONIZACIÓN: LA RELACIÓN ENTRE LIBRE DETERMINACIÓN Y DESCOLONIZACIÓN Y LA IDENTIFICACIÓN ENTRE POBLACIÓN COLONIAL Y PUEBLO – III. LA POSICIÓN ESPECÍFICA EN EL CASO DE GIBRALTAR: LA DESCOLONIZACIÓN A TRAVÉS DE LA NEGOCIACION Y UNA POBLACIÓN QUE NO ES PUEBLO – IV. LA PRÁCTICA POSTERIOR DE LAS NNUU SOBRE GIBRALTAR: NINGÚN CAMBIO SIGNIFICATIVO EN LA DOCTRINA CONSOLIDADA – V. LA CONSECUENCIA DE LA POSICIÓN ESPECÍFICA DE LAS NNUU: LA FALTA DE INCIDENCIA DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS INTERNOS SOBRE LA DESCOLONIZACIÓN DE GIBRALTAR.

El objeto de esta contribución es poner de relieve la posición de Naciones Unidas (NNUU) ante el caso de Gibraltar. En síntesis, puede decirse que partiendo de su consideración como situación colonial, las NNUU han desvinculado su solución de la aplicación del principio de libre determinación y han dado prioridad a la negociación entre el Reino Unido y España. Este enfoque, establecido en los 60 del siglo XX, se mantiene en la actualidad.

I. GIBRALTAR, SITUACIÓN COLONIAL

Aunque algunos autores han intentado desviar el caso de Gibraltar hacia la categoría de controversia territorial[2], un conjunto de factores confieren a Gibraltar un estatuto colonial: la declaración unilateral británica en este sentido, el tratamiento coherente con ello de la propia potencia administradora, la evolución jurídico-política del territorio y la calificación realizada por la propia ONU[3].

[1] Catedrática de Derecho Internacional Público, Universidad de Oviedo. Versión en castellano y actualizada de la ponencia presentada en el *Simposio con ocasión del Tercer Centenario del Tratado de Utrecht*, celebrado en la Embajada de España ante el Reino Unido los días 24-25 de octubre de 2013.

[2] Según R. Higgins, «It is often the case that self-determination is part of the armoury in what is essentially a dispute about territorial title. Both the case of Gibraltar and that of the Falklands illustrate the point» (*Problems and Process. International Law and How We Use It,* Clarendon Press, Oxford, 1994, p. 550); J. Charpentier ha sostenido que «Ce principe de l'integrité territoriale est si cher aux États souverains qu'ils en arrivent à l'assimiler à la décolonisation dans des hypothèses où elle n'a rien à y voir. C'est le cas de Gibraltar… ces déformations montrent bien à quel point le prestige de la décolonisation, mis au service de revendications territoriales…» («Autodétermination et Décolonisation», *Mélanges offerts à Charles Chaumont. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international*, Pédone, París, 1984, p. 129).

[3] Así lo afirma C. Izquierdo Sans, *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el*

En efecto, declarada *Crown Colony* en 1830, la consolidación del estatuto colonial de Gibraltar se lleva a cabo tras la creación de las NNUU. En 1946 el Reino Unido cataloga a Gibraltar como territorio no autónomo[4] y desde 1947 comienza a transmitir información a la Organización en cumplimiento del art. 73 e) de la Carta de las NNUU. Una vez aprobada por la Asamblea General, en 1960, la Resolución 1514 (XV) por la que se abre el proceso de descolonización, Gibraltar es incluido en la lista de casos pendientes. En 1963, Bulgaria y Camboya, solicitan la incorporación del caso en el orden del día del Comité Especial de Descolonización (Comité de los 24), órgano subsidiario de la Asamblea General encargado del desarrollo del proceso descolonizador. Resulta significativo el hecho de que el planteamiento del caso en el seno de las NNUU no formaba parte por entonces de la estrategia de España, temerosa de las repercusiones de la aplicación de los principios de la descolonización sobre sus territorios coloniales[5].

Sin embargo, la consideración de Gibraltar como situación colonial no ha entrañado la aplicación al caso del enfoque general vinculado al principio de libre determinación; por el contrario, las NNUU han optado por una fórmula específica.

II. EL CONTEXTO GENERAL DE LA PRÁCTICA DE NNUU EN LA ÉPOCA DE LA GRAN DESCOLONIZACIÓN: LA RELACIÓN ENTRE LIBRE DETERMINACIÓN Y DESCOLONIZACIÓN Y LA IDENTIFICACIÓN ENTRE POBLACIÓN COLONIAL Y PUEBLO

En la acción de las NNUU a lo largo de los 60 y comienzos de los 70, la plasmación jurídica del principio de libre determinación estuvo orientada básicamente hacia la eliminación de las situaciones coloniales. Partiendo de que la Resolución 1514 (XV) proclama que «Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación; en virtud de este derecho, determinan libremente su condición política y persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural» y advierte de que «La falta de preparación en el orden político, económico, social o educativo no deberá servir nunca de pretexto para retrasar la independencia», la ideología anticolonialista entonces imperante hizo que en la práctica de NNUU el acceso a la independencia fuera percibido como la única libre determinación auténtica y por ello se convirtiera en la solución propugnada por la Organización para casi todos los supuestos de

proceso de construcción europea, Tecnos/UAM, Madrid, 1996, p. 269.

[4] *Overseas Dependent Territories*, 1946.

[5] Así lo apunta A. Remiro Brotóns, «Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos», *Gibraltar, 300 Años*, (A. del Valle Gálvez, I. González García, eds.), Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004, p. 46.

descolonización.

En este contexto, el dato esencial es la libre expresión de la voluntad del pueblo colonial, tal como resaltó la Corte Internacional de Justicia en el asunto del *Sahara Occidental*, basándose especialmente en las referencias que se hacen a este elemento en las Resoluciones 1541 (XV) y 2625 (XXV), que le llevaron a afirmar que «la aplicación del derecho a la libre determinación supone la expresión libre y auténtica de la voluntad de los pueblos interesados» y a definir «el elemento esencial» de este derecho como «necesidad de respetar la voluntad libremente expresada de los pueblos»[6].

Este planteamiento reposa en una premisa: el reconocimiento del derecho de libre determinación requiere la existencia de un sujeto que lo ostente. Como ha señalado I. Brownlie:

> The principle confers a right which remains amorphous until there is an entitlement, and the link between the two is the 'unit of self-determination'. This depends, as in the case of the statehood, upon a mixture of essence and of acceptance by existing legal persons. The essence is the existence of a population attached by residence and cultural history to a finite territorial area. If the population claim self-determination and is recognized as a unit of self-determination by States… then the right of self-determination is to that extend certified[7]

Pues bien, en la práctica general de NNUU, durante el período de lo que se ha venido en llamar «la gran descolonización» se partió del *a priori* de que toda población colonial es un pueblo y es a esos pueblos a los que se aplica el principio de libre determinación[8]. No se cuestionaba por tanto en ningún momento si la heterogeneidad de la población de un territorio no autónomo podía impedir la calificación de ese colectivo como pueblo; en realidad, se utilizaba un concepto en base territorial. Así, se ha dicho que:

> It is clear in the Charter and practice of the United Nations that, the peoples entitled to claim the right to self-determination are territorially based… In the decolonization practice of the United Nations, the practice has been to consider as one people all the inhabitants of the whole colonial territory within boundaries established initially by the colonial powers, and without any regard for the pre-existing ethnic, cultural or religious heterogeneity of the population[9]

En paralelo, las NNUU nunca han definido el concepto de «pueblo» pero la ausencia de definición no impide que de los textos y la práctica se puedan desprender unos rasgos

[6] Opinión consultiva de 16 de octubre de 1975, apartados 55, 57 y 59.

[7] «International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations. General Course on Public International Law», *R. des C.*, 1995, t. 255, p. 59.

[8] Así lo señala J.F. Guilhaudis, *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes*, Presses Universitaires de Grenoble, 1976, pp. 44-46.

[9] W. Ofuatey-Kodjoe, «Self-Determination», *United Nations Legal Order* (O. Schachter, C.C. Joyner eds.), vol. 1, Cambridge University Press, 1995, p. 374. En el mismo sentido, H. Thierry, «L'évolution du droit international. Cours général de Droit international public», *R. des C.*, t. 222 (1990-III), p. 162.

comunes a las entidades que fueron siendo reconocidas como pueblos a los fines de su libre determinación; de entre estos rasgos cabe destacar que la Organización toma en consideración a «la población autóctona, esto es, la arraigada en el territorio al producirse el hecho colonial»[10].

Habida cuenta de que los principales pronunciamientos de NNUU sobre Gibraltar tuvieron lugar en los años 60, época en la que la Organización establece y consolida su posición en relación con las situaciones coloniales, cabría pensar que el caso de Gibraltar sería tratado conforme a los parámetros que se acaban de describir. Sin embargo, no ha sido así: las NNUU han optado por adoptar una posición específica y distinta.

III. LA POSICIÓN ESPECÍFICA EN EL CASO DE GIBRALTAR: LA DESCOLONIZACIÓN A TRAVÉS DE LA NEGOCIACIÓN Y UNA POBLACIÓN QUE NO ES PUEBLO

Pese a la claridad del enfoque general adoptado por las NNUU, vinculando descolonización y libre determinación y encauzando el ejercicio de este derecho a través de la libre expresión de la voluntad del pueblo, en el caso de Gibraltar la Organización optó por un enfoque distinto en el que la descolonización se desengancha de la libre determinación para conectarse con las negociaciones como modo de solución e incluso con el principio de integridad territorial. Ello fue así pese a los intentos del Reino Unido y de otros Estados de reconducir el caso hacia el planteamiento general.

En el debate en el seno del Comité Especial de Descolonización previo a la adopción del Consenso de 1964, algunos Estados se refirieron a la importancia del principio de libre determinación en relación con Gibraltar, mientras que otros invocaron el apartado 6 de la Resolución 1514 conforme al cual «Cualquier intento encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de las NNUU», al tiempo que defendieron que la cuestión debía resolverse mediante negociaciones entre España y el Reino Unido[11]. El texto del Consenso señala que comprobada «la existencia de un desacuerdo, incluso de una disputa, entre el Reino Unido y España en lo que se refiere al status y a la situación del territorio de Gibraltar», el Comité «invita al Reino Unido y a España a iniciar sin demora conversaciones a fin de encontrar, conforme a los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, una solución negociada». En el texto no se cita el derecho de libre determinación y lo mismo va a suceder en las Resoluciones aprobadas por la Asamblea General.

[10] A. Remiro Brotóns y otros, *Derecho Internacional. Curso General*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010, p. 117.

[11] Véase *Yearbook of the United Nations*, 1964, p. 424.

En efecto, al año siguiente, en la Cuarta Comisión, el Reino Unido afirmó que este principio era aplicable al caso de Gibraltar, apuntando que «los deseos de la población afectada eran primordiales y los principios de consulta y consentimiento deben ser aplicados»[12], mientras que otros Estados apoyaron la fórmula de la negociación o invocaron el principio de integridad territorial[13]. La Resolución de la Asamblea General 2070 (XX) se limita a invitar a los dos Estados a iniciar las negociaciones en los términos del Consenso de 1964. También, la Resolución 2231 (XXI), lamenta la demora en el proceso de descolonización de Gibraltar e invita a las dos partes «a que continúen sus negociaciones».

La posición adoptada por NNUU en 1967 es particularmente relevante por ser el año en el que el Reino Unido celebró un referéndum en la colonia. La Resolución 2353 (XXII) recuerda en su preámbulo que «cualquier situación colonial que destruye parcial o completamente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las NNUU, y en particular con el apartado 6 de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General». La parte dispositiva lamenta la interrupción de las negociaciones, declara que la celebración del referéndum del 10 de septiembre de 1967 por la Potencia administradora es una contravención de las disposiciones de la resolución 2231 (XXI) de la Asamblea General e invita a los Gobiernos de España y del Reino Unido a retomar sin demora las negociaciones previstas en las resoluciones 2070 (XX) y 2231 (XXI) de la Asamblea General con miras a poner fin a la situación colonial en Gibraltar. Por último, la Resolución 2429 (XXIII) lamenta que la Potencia administradora no haya cumplido con la resolución anterior, declara que la continuación de la situación colonial en Gibraltar es incompatible con la Carta y con la resolución 1514 (XV) y pide al Reino Unido que ponga fin a la situación colonial no más tarde del 1 de octubre de 1969, requiriendo a este Estado para que inicie sin demora las negociaciones.

Con esa Resolución se cerró la etapa principal de atención al asunto de Gibraltar por parte de las NNUU. En ninguno de los textos aprobados se contempla el derecho de libre determinación como modo de solución de la situación colonial de Gibraltar.

Además, pese a la práctica constante de identificación entre población colonial y pueblo, las NNUU nunca han proclamado la condición de pueblo de los habitantes de Gibraltar. El Consenso alcanzado en 1964 en el Comité de los 24 insta a España y al Reino Unido a negociar teniendo en cuenta «los intereses de los habitantes del territorio», sin calificarlos como pueblo, lo que se repitió un año más tarde en la Resolución 2070 (XX). La Resolución

[12] *Yearbook of the United Nations*, 1965, p. 582.

[13] *Ibidem*.

2353 (XXII) invita a ambas partes a retomar sin demora las negociaciones «salvaguardando los intereses de la población».

Así pues, pese a que las NNUU se ocuparon del tema de Gibraltar precisamente durante la época álgida de la descolonización, en la que la inmensa mayoría de las poblaciones de los territorios sometidos a dominación colonial eran automáticamente considerados como pueblos coloniales, sin embargo la Organización nunca calificó como tal a la población de Gibraltar. Por tanto, cabe afirmar que esta población no ha conseguido reconocimiento como «unidad de libre determinación»[14].

En definitiva, el tratamiento dado por NNUU a este asunto lleva a la conclusión de que para la Organización la descolonización no va siempre unida al derecho de libre determinación cuando se trata de un territorio que tiene vínculos anteriores con otro Estado y cuyos habitantes no tienen la consideración de pueblo. En este tipo de casos, la fórmula considerada como apropiada son las negociaciones entre la potencia administradora y el otro Estado, en las cuales habrá que tener presentes los intereses pero no la voluntad de la población. Como es sabido, el otro caso en el que las NNUU han mantenido la misma posición es el de las Malvinas/Falkland, en el que las Resoluciones adoptadas en aquella época invitan a los Gobiernos de Argentina y el Reino Unido «a proseguir sin demora las negociaciones… a fin de encontrar una solución pacífica al problema, teniendo debidamente en cuenta las disposiciones y los objetivos de la Carta de las NNUU y de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, así como los intereses de la población de las Malvinas (Falkland Islands)»[15] y declara «la necesidad de que se aceleren las negociaciones… para arribar a una solución pacífica de la disputa de la soberanía existente»[16]. A la vista de estos dos casos, se ha dicho que:

> The United Nations has not always recognised a right to self-determination for the inhabitants of a colony. There is no reference to the right in the UN resolutions on Gibraltar and the Falkland Islands (Malvinas) even though these territories are classified as colonies[17].

[14] En el asunto del *Sahara Occidental*, la CIJ ha reconocido que «en algunos casos la Asamblea General no [ha] creído necesario exigir la consulta de los habitantes de tal o cual territorio. Estas excepciones se explican… por la consideración de que cierta población no constituía un 'pueblo' que pueda pretender disponer de sí mismo» (Opinión consultiva de 16 de octubre de 1975, apartado 59).

[15] Resolución 2065 (XX).

[16] Resolución 3160 (XXVIII).

[17] H. Quane, «The United Nations and the Evolving Right to Self-Determination», *ICLQ*, vol. 47, 1998, p. 552). En la misma línea, refiriéndose a estos dos casos, A. Remiro Brotóns ha dicho que son los únicos «en que Naciones Unidas ha considerado descolonizadoras las reclamaciones de otros Estados sobre un territorio no autónomo, debiendo entenderse que el derecho de libre determinación se atribuye a la población del Estado reclamante y se concreta en la reintegración del territorio» («Desvertebración del Derecho internacional en la sociedad globalizada», *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. V, 2001, p. 105, nota 134).

IV. LA PRÁCTICA POSTERIOR DE LAS NNUU SOBRE GIBRALTAR: NINGÚN CAMBIO SIGNIFICATIVO EN LA DOCTRINA CONSOLIDADA

En 1973, la Asamblea General adoptó un consenso instando a España y al Reino Unido «a proseguir con sus negociaciones con objeto de llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y de conformidad con el espíritu de la Carta de las NN UU»; este consenso se viene reiterando mediante sucesivas Decisiones aprobadas año tras año sin votación y en las que las únicas novedades son las referencias expresas a las aproximaciones producidas entre las partes (Declaración de Lisboa de 1980, Declaración de Bruselas de 1984, conversaciones mantenidas en los 90, 2001 y 2002, Foro Tripartito de Diálogo…).

En este *iter*, la Decisión 59/519, de 2004, introdujo una novedad en lo que desde la Declaración de Bruselas de 1984 era una cláusula de estilo repetida sin alteraciones año tras año. Tal novedad estriba en que la Asamblea General añadió a la fórmula habitual la indicación de que la solución definitiva se alcance «escuchando los intereses y aspiraciones de Gibraltar». Esta referencia se mantiene hasta el presente, sin que parezca que haya que atribuirle relevancia.

En efecto, por lo que se refiere a la invocación de los intereses, la expresión entronca con la utilizada por la propia Asamblea General en los textos más relevantes adoptados por ella durante la época en la que se ocupó de la cuestión con más intensidad, tal como ya se ha indicado, por lo que se trata simplemente de recuperar la fórmula primitiva.

Es cierto que hay dos matices que conviene señalar. El primero es que desde la Decisión 59/519 se habla también de «las aspiraciones» de Gibraltar y con ello va más allá de los términos expresos del Consenso de 1964 y las Resoluciones que le siguieron. Tras la celebración del referéndum unilateral por parte del Reino Unido en 1967, los debates en la Cuarta Comisión dieron lugar a la presentación de tres proyectos de resolución, uno de los cuales, del que era autor el Reino Unido, pedía a las partes que continuasen sus negociaciones «teniendo en cuenta las aspiraciones e intereses libremente expresados del pueblo del territorio»[18] pero el proyecto no fue adoptado y la Asamblea General acabó adoptando, a propuesta de la Cuarta Comisión, lo que sería la Resolución 2353 (XXII). Así pues, desde la perspectiva de los textos anteriores, la Decisión citada amplía la referencia a la toma en consideración de la posición de la población de Gibraltar añadiendo un término sugerido en su día por el Reino Unido. En contrapartida –y con esto entramos en el segundo matiz– la Decisión 59/519 habla de «Gibraltar» y no de la población o de los habitantes del territorio, como hacían

[18] *Yearbook of the United Nations*, 1973, p. 673.

los textos de los años 60 antes apuntados. De esta forma, se evita una atribución de esos intereses y aspiraciones a un ente colectivo, la población, evitando dar cualquier impresión de avance hacia el reconocimiento de un pueblo y prefiriendo asignarlos de manera más difusa a «Gibraltar». Así pues, se puede afirmar que no se ha producido ningún cambio en la posición de la Organización, caracterizada por no haber proclamado nunca la condición de pueblo de los habitantes de Gibraltar.

Al año siguiente, la Decisión 60/525 incorpora otro elemento formalmente novedoso porque al instar a ambos gobiernos a llegar a una solución definitiva «a la luz de las resoluciones relevantes de la Asamblea General» añade «y los principios aplicables». Tampoco parece que este añadido suponga ninguna alteración en la doctrina de NNUU sobre Gibraltar, sobre todo si se tiene en cuenta que el único principio citado expresamente en las Resoluciones de la Asamblea General es el de integridad territorial.

Finalmente, la Decisión 68/523, adoptada por la Asamblea General en diciembre de 2013, se refiere también a «los intereses y las aspiraciones de Gibraltar» y especifica «que sean legítimas conforme al derecho internacional». El resto de la cláusula formal habitual permanece inalterada. Aunque no modifica la doctrina consolidada, el añadido es interesante porque limita el alcance de tales intereses y aspiraciones que España y el Reino Unido tienen que escuchar remitiéndolo al derecho internacional, cuyo contenido en relación con la cuestión de Gibraltar ya se ha expuesto más arriba[19].

V. LA CONSECUENCIA DE LA POSICIÓN ESPECÍFICA DE LAS NNUU: LA FALTA DE INCIDENCIA DE LOS CAMBIOS POLÍTICOS INTERNOS SOBRE LA DESCOLONIZACIÓN DE GIBRALTAR

Como es sabido, dentro del proceso abierto por el White Paper de 1999 sobre los *British Overseas Territories*[20], en 2006 se adoptó una nueva Constitución para Gibraltar. El *Select Committee* constituido por la *Gibraltar House of Assembly* que elaboró el proyecto de 2001 intentó alcanzar una propuesta que pusiera fin al estatuto colonial de Gibraltar de una manera aceptable para la población del territorio en un acto de libre determinación. Así, en su Informe se refirió a su enfoque y objetivos de la manera siguiente:

[19] El Gobierno de Gibraltar se ha apresurado a advertir que «This Consensus is nothing new and has been agreed between the United Kingdom and Spain, year after year, with practically the same wording» (Press Release, No 790/2013). No obstante, de forma contradictoria con su negativa a reconocer la existencia de una novedad, añade su propia interpretación: «this reference in the Consensus can only mean the principle of self-determination which is already an overriding principle of international law» (*ibid.*), que no coincide con la doctrina de NNUU sobre el caso.

[20] *Partnership for Progress and Prosperity: Britain and the Overseas Territories*.

> The Committee's approach has been guided by its unanimous view that reform of Constitution should achieve both a suitable modernisation of the relationship with the United Kingdom (with consequential and enhanced powers of self-government) and that these reforms should, when and if accepted by the people of Gibraltar in a referendum, bring about the decolonisation of Gibraltar…[21]

La Constitución de Gibraltar de 2006 no recoge todas las pretensiones de los negociadores gibraltareños. El Preámbulo omite cualquier referencia expresa al principio de libre determinación[22], mantiene el mismo párrafo de la Constitución de 1969 en el que se afirma que:

> Whereas Gibraltar is part of Her majesty's dominions and Her Majesty's Government have given assurances to the people of Gibraltar that Gibraltar will remain part of Her Majesty's dominions unless and until an Act of Parliament otherwise provides, and furthermore that Her Majesty's Government will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes

y añade otro nuevo conforme al cual:

> And whereas the people of Gibraltar have in a referendum held on 30th November 2006 freely approved and accepted the Constitution annexed to this Order which gives the people of Gibraltar that degree of self-government which is compatible with the British sovereignty of Gibraltar and with the fact that the United Kingdom remains fully responsible for Gibraltar's external relations.

El principio de libre determinación aparece al comienzo del Capítulo I de la Constitución, dedicado a la Protección de los derechos y libertades fundamentales, con una redacción que viene a reproducir el artículo 1 de los Pactos de derechos humanos de 1966:

> Whereas all peoples have the right of self-determination and by virtue of that right they freely determine their political status and freely pursue their economic, social and cultural development and may, for their own ends, freely dispose of their natural wealth and resources without prejudice to any obligations arising out of international economic co-operation, based upon the principle of mutual benefit and international law;
>
> And whereas the realisation of that right must be promoted and respected in conformity with the provisions of the Charter of the United Nations and any other applicable international treaties

Por su parte, la Nota de Despacho que acompaña a la Constitución cita el Preámbulo de ésta para reiterar la afirmación de que «Her Majesty's Governement will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes».

---

[21] House of Assembly, Select Committee on Constitutional Reform, Report, Part. 1, 23 January 2002, pp. 2-3.

[22] La no inclusión del término «libre determinación» con el significado pretendido por el Comité constitucional gibraltareño provocó las quejas de los partidos de oposición, que habían llegado a proponer una redacción alternativa; al respecto puede verse V. Miller, *Gibraltar: diplomatic and constitutional developments*, House of Commons Library, Research Paper 06/48, 11 octubre 2006, pp. 27, 30-31y 58-62 (disponible en <http://www.parliament.uk>).

La inquietud transmitida por el gobierno español como consecuencia de los cambios constitucionales gibraltareños dio lugar a una carta del Secretario de Estado del *Foreign Office* al ministro español de asuntos exteriores, en la que tras señalar que «the new Constitution provides for a modern relationship between the territory and the United Kingdom, that this Constitution does not in any way diminish British sovereignty for Gibraltar and the UK retain its full international responsibility for Gibraltar», se dice:

> As you noted, my letter confirmed that the new constitution will not diminish British Sovereignty over Gibraltar, that Gibraltar will continue to be listed as a British Overseas Territory in the British Nationality Act (as amended), and that the UK will retain its full international responsibility for Gibraltar. It made no reference to a change to Gibraltar's international status, nor to a link between the new Constitution, any referendum by which it may be accepted by the people of Gibraltar, and the process of decolonisation[23].

Pese a todo lo anterior, desde entonces la Constitución de 2006 y el referéndum celebrado sobre ella vienen siendo invocados tanto por el Reino Unido como por el gobierno de Gibraltar para dar por terminado el estatuto colonial. Las partes reiteran sus posiciones en cada intervención ante los órganos de NNUU. Según el Reino Unido, la Constitución de 2006, aceptada por la población en un referéndum que constituyó un legítimo acto democrático de libre determinación, establece una relación madura entre Gibraltar y el Reino Unido, que no está basada en el colonialismo. En su opinión, los criterios anticuados que utiliza el Comité Especial de Descolonización para eliminar territorios de su lista no reconocen la relación mutuamente aceptada entre el Reino Unido y Gibraltar, y tales criterios deberían ser revisados en futuras deliberaciones para tomar mejor en cuenta esta moderna relación. En opinión del Gobierno de este Estado, el principio de integridad territorial nunca ha sido aplicable a la descolonización de Gibraltar. El derecho de libre determinación de Gibraltar, confirmado por la nueva Constitución, de conformidad con la Carta de las NNUU y los tratados internacionales, no está constreñido por el Tratado de Utrecht salvo en que el artículo X otorga a España el derecho de retracto en caso de que el Reino Unido renunciara a la soberanía. Al tiempo que señala que Gibraltar no está de acuerdo en que exista dicha limitación, el Gobierno británico sostiene que la independencia solo sería una opción previo consentimiento de España. Por otro lado, entiende que la Constitución de Gibraltar no menoscaba en modo alguno la soberanía británica, y que el Reino Unido conserva la plena responsabilidad internacional sobre Gibraltar. Finalmente, el Reino Unido siempre reafirma su compromiso de larga data al efecto de no permitir jamás que el pueblo de Gibraltar pase a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de sus deseos, y de no participar en negociaciones sobre la soberanía a las

[23] El documento puede verse en V. Miller, *Gibraltar: diplomatic and constitutional developments, cit.,* pp. 55-56.

que dicho pueblo se oponga[24].

En cuanto a Gibraltar, ya en junio de 2006, en su intervención ante el Comité de Descolonización, el entonces Ministro Principal de Gibraltar esgrimió ambos elementos como prueba del ejercicio del derecho de libre determinación y propuso al Comité que recomendara a la Asamblea General que retirara al territorio de la lista de los no autónomos:

> We believe that, if the people of Gibraltar accept the Constitution in that act of self determination, you should cease to consider the case of Gibraltar and recommend to the General Assembly that we should be delisted[25].

En su opinión, la aprobación en referéndum de la nueva Constitución supondría la aplicación a Gibraltar de la «Cuarta Opción», «un estatuto libremente establecido por el pueblo de Gibraltar en un acto de libre determinación, según lo previsto en la Resolución 2625 (XXV)».

Con posterioridad, las intervenciones del Ministro Principal de Gibraltar, tanto el anterior como el actual, continúan en la misma línea, diciendo entre otras cosas que ni el Gobierno del Reino Unido ni el pueblo de Gibraltar permitirán que sigan adelante las negociaciones bilaterales que pretende España con respecto al Territorio y resaltando que la Cuarta Comisión debería eliminar a Gibraltar de la lista de Territorios no autónomos a causa de su relación modernizada con el Reino Unido y de la opción que eligió en virtud de la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General. Según el Ministro Principal, Gibraltar se propone permanecer con la Corona británica a perpetuidad[26]. Recientemente, en su intervención del 9 de octubre

---

[24] Así se expresó, por ejemplo, el representante del Reino Unido ante la Cuarta Comisión en octubre de 2012 (A/C.4/67/SR.3, p. 10). Similares argumentos se usan en relación con las Malvinas; en varias cartas enviadas por el Reino Unido al Secretario General de las NNUU se afirma que «El principio de libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, subyace a nuestra posición sobre la soberanía de las Islas Falkland. El derecho del pueblo de las Islas Falkland a determinar su futuro político se ejerció libremente mediante la negociación de la Orden Constitucional de las Islas Falkland de 2008. La nueva Constitución refleja correctamente la relación constitucional entre las Islas Falkland y el Reino Unido y establece oficialmente un mayor grado de autonomía interna. Promueve la democracia local permitiendo al mismo tiempo al Gobierno del Reino Unido mantener facultades suficientes para cumplir sus obligaciones internacionales y asegurar el buen gobierno general del territorio… El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no abriga duda alguna de su soberanía sobre las Islas Falkland, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes. No podrá haber negociaciones sobre la soberanía de las Islas Falkland hasta que sus habitantes lo deseen y sólo llegado ese momento. Al contribuir a su nueva Constitución y llegar a un acuerdo al respecto, los habitantes de las Islas Falkland han reafirmado su deseo de mantener su estatuto de territorio británico de ultramar.» (A/63/589, pp. 1-2; pueden verse también A/63/690, p. 1, A/64/165, p. 1 y A/64/675).

[25] Government of Gibraltar, Press Release, No. 170/2006; la cita está en p. 8 (véase la intervención en <http://www.gibraltar.gob.uk/admin/uploads/press 180.pdf>).

[26] Así se expresó el Ministro Principal ante la Cuarta Comisión en octubre de 2012 (vid. A/C.4/67/SR.3, p. 3). El texto completo de la intervención del Sr. Picardo ante el Comité Especial de Descolonización en junio de 2013 puede verse en <http://www.chronicle.gi/headlines_details.php?id=29680>.

de 2013 ante la Cuarta Comisión, el Sr. Picardo ha afirmado que se ha llegado de hecho a una situación de autogobierno, próxima a la independencia, por lo que la Asamblea General debería retirar a Gibraltar de la lista de territorios no autónomos[27].

Con carácter general, el proceso de modernización del estatuto jurídico de los British Overseas Territories no ha alterado la posición de la Asamblea General de las NNUU respecto a ellos, entendiendo que se trata de un tipo de medidas «que afecta a la estructura interna de la gobernanza»[28]. Refiriéndose al conjunto de estos territorios, la Resolución 60/117 A afirma que «Toma nota de las revisiones de la Constitución emprendidas en los gobiernos de los territorios administrados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte e impulsadas por esos gobiernos con el fin de abordar la estructura constitucional interna *en el marco del estatuto territorial actual*» y así se repite anualmente en resoluciones posteriores[29].

Respecto al caso concreto de Gibraltar, el Comité Especial de Descolonización no ha asumido estos argumentos. Ya en la sesión de junio de 2006 en la que el Ministro Principal comenzó a pedir la supresión del territorio de la lista, el entonces Presidente, J. Hunte, señaló que si se usan procedimientos donde se reservan unos poderes a la potencia administradora y otros métodos de aplicación unilateral de leyes y reglamentos, es difícil reconocer que un territorio ha sido descolonizado[30]. La Cuarta Comisión sigue recomendando y la Asamblea General continúa aprobando sin votación decisiones del mismo tenor. En la ya citada última Decisión 68/523, una vez más el órgano plenario de las NNUU:

---

[27] A/C.4/68/SR.5, p. 2.

[28] Expresión utilizada en las Resoluciones 61/128 A, 62/118 A, 63/108 A, 64/104 A, 65/115/A, 66/89 A, 67/132 A.

[29] Apartado 14 de la Resolución (cursiva añadida). Lo mismo se reitera en las resoluciones 61/128 A, 62/118 A, 63/108 A, 64/104 A, 65/115 A, 66/89 A, 67/132 A.

[30] Véase V. Miller, *op. cit.*, p. 20. El propio Ministro Principal de Gibraltar, en su intervención del 4 de octubre de 2006 ante la Cuarta Comisión, se refirió con detalle a la posición del Presidente del Comité de Descolonización para mostrar su disconformidad: «In a statement by the Chairman of the Special Committee on Decolonisation on 6th June 2006… the Chairman clarified the current position, as understood by him, in relation to cessation of transmission of information by administering powers, and de-listing… He said that for the "internal self-government" model of decolonisation the standard required remained "freedom from control or interference by the government of another state in respect of the internal government" of the territory. He said it also required "complete autonomy in respect of economic and social affairs". He described this as requiring 'absolute political equality… He added that "If new constitutional arrangements in a given territory result in mere colonial reform rather than decolonisation, without meeting the international criteria of a full measure of self-government with political equality, these new arrangements would be acknowledged. It would be difficult, however, to see how the international community would declare such an arrangement to be one of full self-government". In our view this analysis is incomplete, in that it is predicated on the misconception that there is, in UN doctrine, no valid means of decolonisation other than independence, free association or integration. This is incorrect. The Committee will be able to assess whether our new Constitution amounts to "mere colonial reform". We believe that such a view would be objectively untenable.» (disponible en <http://www.panorama.gi/localnews/headlines.php?action=view_article&article=1500>).

> Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea.

Por consiguiente, el intento de conectar el caso de Gibraltar con el contexto general de la descolonización para beneficiarse de la aplicación del principio de libre determinación que subyace en las posiciones del Reino Unido y de Gibraltar, no ha encontrado acogida hasta el presente en NNUU. Ni la invocada «cuarta opción» ni la «relación moderna y madura» son aceptadas por la Organización como solución para este supuesto concreto, que sigue siendo enfocado como una situación específica cuya superación pasa por las negociaciones entre España y el Reino Unido. Los reproches vertidos por el Ministro Principal de Gibraltar en sus intervenciones ante el Comité Especial de Descolonización y la Cuarta Comisión son prueba de que la constatación que se acaba de exponer se ajusta a la realidad[31]. Como se ha dicho:

> Puede especularse lo que se quiera sobre la virtud de las Naciones Unidas al considerar Gibraltar territorio no autónomo, vulgo colonia, y simultáneamente negar a su población un derecho de libre determinación por estimar más conforme con los principios el título de España a una reintegración territorial, pendiente en su ejecución de una negociación bilateral con la potencia administradora en la que deben, eso sí, tenerse en cuenta los intereses de los gibraltareños. Pero esa es la situación…[32]

El enfoque consolidado por NNUU priva de base jurídica tanto a los intentos del Reino Unido de establecer como condición vinculante un referéndum organizado por la potencia administradora, como intentó en 1967, como a los del gobierno gibraltareño de atribuir tal condición a un referéndum convocado por él mismo, como hizo en noviembre de 2002 y también al llevado a cabo en 2006. Ninguna de estas pretensiones son válidas a la luz del derecho internacional de la descolonización en el caso de Gibraltar.

Sin embargo, conviene advertir que la cuestión presenta otros perfiles si se considera desde la perspectiva del derecho de libre determinación interna, que afecta a las relaciones de la población con el poder constituido en el Estado al que está vinculada. En esta dirección, hay que tener presente el compromiso asumido por el Reino Unido en el Preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 1969 y reiterado en el de la de 2006, y expresado periódicamente

[31] En su intervención de 9 de octubre de 2013 ante la Cuarta Comisión, el Sr. Picardo afirmó que «No es cierto que algunas situaciones coloniales sean especiales y particulares debido a los conflictos de soberanía, como mantiene España, y la Argentina en el caso de las Falklands, que están realizando esfuerzos conjuntos por crear una doctrina que no tiene ninguna base en las resoluciones de las Naciones Unidas, en las normas consuetudinarias ni en el derecho internacional» (A/C.4/68/SR.5, p. 3). Por otro lado, algunos comentarios sobre España vertidos por el Ministro Principal durante su intervención provocaron una carta de protesta del Representante Permanente de España ante las NNUU (A/C.4/68/7).

[32] A. Remiro Brotóns, «El Peñón en el zapato», *Cambio 16*, nº 1577, 25 febrero 2002, p. 57.

por el gobierno británico[33] conforme al cual el Reino Unido nunca llegará a acuerdos por los que Gibraltar pase a la soberanía de otro Estado contra sus deseos. El derecho a la democracia consagrado en los Pactos de derechos humanos de 1966 avala que el gobierno británico tenga en cuenta la opinión de los afectados.

Conviene no obstante aclarar tres extremos. El primero, que en todo caso la voluntad de los gibraltareños no es vinculante para el Reino Unido porque al ser la libre determinación interna un derecho que ostentan el conjunto de pueblos y grupos que viven en un Estado, el gobierno de éste ha de tener en cuenta los intereses generales globales. El segundo, que el reconocimiento de este nivel de participación a la población gibraltareña que se deriva del aspecto interno de la libre determinación se hace exclusivamente a efectos domésticos o nacionales[34]. Dicho de otra forma, que permanecen intactas las obligaciones del Reino Unido de proceder a la descolonización de Gibraltar siguiendo lo prescrito en las resoluciones de las NNUU y por tanto debe negociar de buena fe para alcanzar una solución que tenga en cuenta el principio de integridad territorial, sin que en el ámbito internacional pueda esgrimir la oposición interna de la población de Gibraltar. En ese sentido, la parte del compromiso en el que se asegura también que el Reino Unido no entrará en un proceso de negociaciones con las que Gibraltar no esté de acuerdo no puede primar sobre las obligaciones internacionales de este Estado. El tercero, que el titular del derecho de libre determinación interna es el conjunto de personas que viven en un Estado soberano, por lo que cabe entender que el derecho de participar en la decisión mediante la expresión de su voluntad no incumbe en exclusiva a la población gibraltareña sino al conjunto de los ciudadanos del Reino Unido.

En definitiva, el derecho de libre determinación interna interfiere en la solución del contencioso de Gibraltar pero lo hace sólo en el sentido de obligar al gobierno británico en su ámbito doméstico de actuación, sin que esta interferencia se proyecte en el ámbito internacional ni afecte a los derechos de España. Así las cosas, la manera más adecuada de combinar todas estas exigencias pasa por la búsqueda entre los dos Estados de una fórmula imaginativa que por tener en cuenta los intereses de los gibraltareños estimule a éstos a aceptarla. Incumbe al Reino Unido poner su mejor diligencia para alcanzar este objetivo y a España colaborar para conseguirlo.

---

[33] Además de en diversas intervenciones y documentos de NNUU, el compromiso se recoge en el White Paper *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability*, June 2012, p. 103.

[34] Como ha precisado P. Thornberry, el ámbito de la libre determinación interna «should concern the relationship between a people and 'its own' State or government» («The Democratic or Internal Aspect of Self- Determination», *Modern Law of Self-Determination,* (Ch. Tomuschat ed.), Nijhoff, Dordrecht, 1993, p. 101).

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.06

ESPAÑA Y LA CUESTION DE GIBRALTAR, A LOS 300 AÑOS DEL TRATADO DE UTRECHT

Alejandro del Valle Gálvez[1]

I. La validez en 2013 del Tratado de Utrecht de 1713 – II. El marco jurídico de la controversia: Utrecht, ONU, Proceso de Bruselas, Foro de Diálogo – III. Cuestionamiento de los marcos multilaterales y bilaterales de la controversia – IV. Las opciones para España – V. ¿Gibraltar = Peñón? Se cedió la Ciudad pero no la Montaña (ni el istmo) de Gibraltar – VI. Reformular la doctrina de la Costa Seca – VII. Conclusión.

En este año 2013 se cumplen 300 años del Tratado de Paz y Amistad entre España y Gran Bretaña, firmado en Utrecht el 13 de julio de 1713, mediante el cual la corona de España cedió Gibraltar al Reino Unido de Gran Bretaña. La cesión abrió una controversia histórica entre España y Reino Unido.

Desde luego, la controversia se ha convertido en una reclamación histórica y permanente del Estado, ante lo percibido como una amputación del territorio de España. Y en el imaginario nacional, en una controversia cargada de simbolismos identitarios en un relato de irredentismo por la pérdida de la Ciudad y el exilio de su población gibraltareña originaria, en la lectura común por la usurpación con perfidia por otro Estado que mantiene desde entonces bases militares y permite hoy actividades irregulares o delictivas en ese territorio.

Aunque existe en esta percepción una cierta nebulosa sobre si *Gibraltar es o no es español*, la realidad jurídica es que la cesión mediante Tratado es un título jurídico válido de adquisición de soberanía sobre un territorio, que tiene hoy su marco de comprensión en las Naciones Unidas. De esta forma, desde el prisma jurídico la cuestión de Gibraltar debe reconducirse al marco legal internacional si queremos analizar en sus justos términos la situación actual y perspectivas y estrategias más adecuadas para España.

Lo cierto es que en la actualidad la cuestión de Gibraltar se encuentra en una crisis negociadora de carácter estructural, ya que existe un profundo cuestionamiento de los marcos jurídicos bilateral y de Naciones Unidas. España de esta forma debe plantearse sus estrategias

[1] Catedrático de Derecho Internacional Público, Universidad de Cádiz. Trabajo publicado como Análisis del Real Instituto Elcano, ARI 23/2013, de 20.06.2013 (http://www.realinstitutoelcano.org/) y realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+i 2013-2015, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE (IP: Dr. A. del Valle Gálvez).

respecto a Gibraltar, lo que conlleva, entre otras opciones, relanzar la negociación bilateral con una búsqueda imaginativa de soluciones, y sopesar la opción de una solución judicial.

I. LA VALIDEZ EN 2013 DEL TRATADO DE UTRECHT DE 1713

A los 300 años de la firma del Tratado, nos podemos cuestionar la vigencia del mismo[2]. En mi opinión, el Tratado está vigente, y la discusión no debe ser su caducidad, sino qué partes del Tratado, en particular qué disposiciones o párrafos del Art. X, España y Reino Unido consideran vigentes.

En este sentido, hay abundantes elementos de la práctica que nos indican que estos Estados consideran de aplicación hoy determinadas disposiciones del Art. X, en particular el apartado primero, y el último.

Por lo que hace al primer párrafo[3], se cede la Ciudad y Castillo (Urbis et Arcis, Town and Castle) con otros elementos complementarios : «juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen» («una cum Portu, Munitionibus, Fortalitiisque eodem pertinentibus»; «together with the port, fortifications, and forts there-unto belonging»).

Tanto Reino Unido como España han hecho ver la vigencia de este primer párrafo, en particular el Reino Unido en 1966. Como ya parece superado el debate sobre si existe diferencia entre cesión de propiedad y de soberanía, hemos de admitir que Gibraltar (el Gibraltar del Art X, 1º) no es español, ya que Reino Unido tiene un título válido de soberanía. Claro que el problema es su alcance territorial, pues el Art X no estableció una línea fronteriza, ni posteriormente se realizó una demarcación, por lo que es discutible dónde esta la frontera. Pero la Ciudad y Castillo y sus edificaciones agregadas (de 1704), son británicos.

Por lo que hace al último párrafo[4], este derecho español a *redimir la Ciudad* ha sido reiteradamente considerado como válido por Reino Unido, en las últimas ocasiones con motivo de la promulgación de la Constitución gibraltareña de 2006, y en comunicaciones oficiales de 2008 al Ministro español de Asuntos Exteriores. Reino Unido lo interpreta en el

[2] Considerando terminado el Tratado de Utrecht, M. ORTEGA CARCELEN «Gibraltar y el Tratado de Utrecht» ARI 19/2013 - 31/5/2013, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari19-2013-ortega-gibraltar-tratado-de-utrecht>.

[3] «El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno».

[4] «Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar, de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla».

sentido de que la independencia de Gibraltar no es posible sin el consentimiento de España.

En cambio, es discutible que esté aceptado por ambas partes que siga en vigor o sea de aplicación el párrafo segundo, o el cuarto; no sólo porque las ofensivas expresiones «que no se permita por motivo alguno que judíos ni moros habiten ni tengan domicilio en la dicha ciudad» hayan dejado de tener vigencia al entrar en vigor la Carta de las Naciones Unidas de 1945, sino porque además la limitación de comunicación territorial ("sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra") está directamente conectada al contrabando y circulación de mercancías y personas, lo que remite al Derecho de la Unión en vigor al que los Estados deben dar primacía sobre los Tratados anteriores.

De esta forma, Reino Unido y España consideran como título válido de cesión territorial el Tratado de Utrecht de 1713, aunque sólo con claridad sus párrafos primero y último. Hay un problema grave de delimitación y demarcación fronteriza, pues la Verja es una demarcación unilateral británica en el territorio del istmo, no aceptada por España. Damos por descontado que el Gobierno de Gibraltar no considera válido el Tratado de Utrecht.

Por tanto, en resumen, el Tratado de Utrecht (Art. X, 1º y ultimo párrafos) implica un título de soberanía válido, pero muy discutible en el alcance de la cesión. La interpretación quizás más razonable es que Reino Unido ejerce soberanía sobre la Ciudad y Castillo de Gibraltar (y las otras edificaciones complementarias), y sobre el resto de los espacios de Gibraltar ejerce jurisdicción. Para Reino Unido, el Tratado de Utrecht le da título soberano sobre el Peñón; habiendo adquirido soberanía sobre el istmo por prescripción adquisitiva, aunque para España se trata de una ocupación ilegal y sin base jurídica.

Sea como fuere, el conjunto de espacios gibraltareños está sometido al proceso de descolonización de Naciones Unidas. Por lo que el título británico de soberanía está fuertemente condicionado o desnaturalizado; de forma que incluso sobre la Ciudad y Castillo el ejercicio soberano está subordinado a la descolonización de Gibraltar, por lo que el Tratado de Utrecht en la Sociedad Internacional actual le confiere a Reino Unido, jurídicamente, el estatuto de Administrador de un *Territorio no autónomo*, que es hoy el único estatuto legal internacional de Gibraltar.

II. EL MARCO JURÍDICO DE LA CONTROVERSIA: UTRECHT, ONU, PROCESO DE BRUSELAS, FORO DE DIÁLOGO

En realidad, el Tratado de Utrecht es una pieza básica para España en la controversia de Gibraltar, ya que es el Acuerdo originario y tiene por sí mismo unos condicionantes

interesantes para nuestro país, pues entre otros impide la independencia de Gibraltar según Reino Unido. Además, condiciona las posiciones de Naciones Unidas sobre Gibraltar, y las bilaterales con Reino Unido.

Pero es el enfoque descolonizador desde 1946 hasta hoy, lo que ha condicionado la controversia y todos sus aspectos, pues la Sociedad Internacional a través de la ONU ha considerado y catalogado la situación de Gibraltar como colonial, y atribuido un estatuto jurídico a ese territorio, independientemente de lo que Reino Unido pueda internamente organizar institucionalmente. En 2014 se cumplirán 50 años de doctrina ONU sobre Gibraltar, que en líneas generales es un marco favorable para España, desde que *motu proprio* Reino Unido lo incluyera en 1946 en la lista de los territorios no autónomos, figurando luego en la Lista de Territorios pendientes de descolonización del Comité Especial de Descolonización o *Comité de los 24*. En particular desde 1964, las Naciones Unidas, año a año, se pronuncian sobre Gibraltar, considerándolo un territorio pendiente de descolonización, lo que debe producirse por la vía de negociaciones bilaterales entre España y Reino Unido. Aquí el mandato de Naciones Unidas es la negociación para una descolonización específica que desemboque en una reintegración territorial. En este cuadro, NNUU nunca han reconocido a Gibraltar la condición de *pueblo* con derecho a la autodeterminación, y sí su autoridad para hacer un seguimiento de la evolución de este territorio.

En este marco queda el Tratado de Utrecht, como las negociaciones hispano-británicas, cuyo marco fue convenido en Londres en 1980 y asumido por las dos partes en el denominado Proceso de Bruselas a partir de la declaración de Bruselas adoptada bilateralmente en 1984. De esta forma, existe una relación directa entre el marco bilateral y el marco de Naciones Unidas, pues la descolonización de Gibraltar a la que obliga Naciones Unidas requiere de una negociación hispano- británica en busca de una solución. Un desarrollo o ramal de estas negociaciones bilaterales ha sido el Foro de Diálogo o Foro tripartito sobre Gibraltar, instaurado en 2004 por Reino Unido y España, y luego completado institucionalmente con Gibraltar. Se trata de una estructura de cooperación transfronteriza de especialísimas características, adaptadas al caso gibraltareño, que ha permitido la adopción informal de numerosas decisiones de cooperación local[5].

En suma, el mandato de negociación de la ONU se ha escalonado en tres niveles: el bilateral de Bruselas para la negociación sobre las cuestiones de soberanía; el Foro Tripartito, y en su seno la Comisión Mixta Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo,

[5] Alejandro del Valle Gálvez (2006), «Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización», ARI nº 107/2006, Real Instituto Elcano, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+107-2006>.

siendo los dos últimos los escalones previstos para la cooperación transfronteriza.

III. CUESTIONAMIENTO DE LOS MARCOS MULTILATERALES Y BILATERALES DE LA CONTROVERSIA

En el momento actual, nos encontramos con una profunda crisis de los marcos de tratamiento de la controversia, tanto el internacional como el bilateral.

El internacional y multilateral de la ONU es abiertamente criticado por Reino Unido y Gibraltar. Parten de premisas diferentes y estrategias distintas, pero al cabo consideran inaplicable a Gibraltar la doctrina de descolonización onusiana. En este sentido, coinciden en reivindicar la autodeterminación selectivamente, pues reivindican en abstracto los grandes principios ONU de la autodeterminación de los pueblos, aunque olvidando que, en su aplicación a Gibraltar, la ONU considera año a año que no es un «pueblo» con este derecho, sino un caso particular de descolonización mediante negociaciones hispano-británicas. También la coincidencia en considerar ya efectuada la descolonización mediante la nueva Constitución gibraltareña, que en realidad no es una verdadera Constitución establecida por un pueblo en uso de su soberanía; aunque discrepan en las consecuencias de la aplicación del Tratado de Utrecht, pues los gibraltareños lo consideran inaplicable. Y es Gibraltar quien especialmente insiste en salir de la Lista de territorios por descolonizar. Pero en conjunto, se parapetan mutuamente con una argumentación sencilla: Gibraltar es de soberanía británica, la doctrina de la ONU es obsoleta, el único derecho de España es el del Tratado de Utrecht que impide la independencia, sólo el pueblo de Gibraltar puede democráticamente decidir su futuro, por lo que debe poder vetar los acuerdos hispano-británicos.

Por otra parte, el Proceso de Bruselas, inactivo desde 2002, con el final de las negociaciones de co-soberanía, no ha vuelto a activarse, pese a las reiteradas solicitudes expresas españolas, por ejemplo en 2006 y 2012.

En fin, el Foro de Diálogo parece en un *impasse*, decididamente desde que el Gobierno español propuso en enero de 2012 su restructuración como un Foro cuatripartito, que incluyera a la Mancomunidad del Campo de Gibraltar y la Junta de Andalucía (cuyo Estatuto establece que Gibraltar es un territorio histórico). De esta forma España ha propuesto modificar los acuerdos de creación y estructura de 2004 de manera que se elimine, más que la interlocución directa con Gibraltar, la negociación a tres en pie de igualdad, aunque sea sobre aspectos de cooperación local. Pero la propuesta, de la que no tenemos otros detalles, se ha encontrado

con la oposición frontal del Reino Unido y Gibraltar[6], que la consideran como una salida unilateral de España de esta estructura. De forma que incluso la Resolución de la ONU sobre Gibraltar de 2012 refleja esta divergencia[7].

Estos cuestionamientos a su vez ponen en riesgo los tradicionales ejes de acción de la España democrática respecto a Gibraltar : negociación bilateral en el marco ONU, y política de convivencia normalizada con la población.

IV. LAS OPCIONES PARA ESPAÑA

España debe plantearse en este contexto sus opciones de cara a un futuro próximo y a medio y largo plazo. Naturalmente que le interesa sobre todo mantener la doctrina descolonizadora de Naciones Unidas y reivindicar la condición de territorio pendiente de descolonización de Gibraltar. Pero también, si se busca una estrategia alternativa, deben tenerse en cuenta los intereses en presencia.

En este sentido, el interés primordial británico es el militar y de seguridad, y mantener el inmenso privilegio de poseer en el Estrecho, en el 40% del territorio de Gibraltar, un aeropuerto militar, una base Aérea, otra Naval, y un conjunto de bases de Inteligencia[8]. Reino Unido utiliza las bases como si estuvieran en Southampton, y no como las debería utilizar el Estado que es potencia administradora de un territorio pendiente de descolonización, con entidad jurídica separada del Reino Unido. Por su parte, la consulta a Gibraltar es un aspecto necesario a tener en cuenta, no sólo por ejercicio de autodeterminación interna democrática, sino porque la ONU insta a los dos Estados a escuchar los «intereses y aspiraciones» de Gibraltar –aunque nunca se haya reconocido internacionalmente que exista la «voluntad» del «pueblo» de Gibraltar–.

1. La reactivación del Proceso de Bruselas y del Foro de Diálogo

La opción bilateral con Reino Unido parece bloqueada, desde que este país ha decidido condicionar no sólo el desarrollo de las negociaciones, sino incluso su apertura, a la aquiescencia gibraltareña. Naturalmente que este condicionamiento introduce a un tercero en el acuerdo

[6] Para los cambios en el Foro tripartito puede verse el análisis de VALLE GALVEZ, A del, «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23.03.2012, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari21-2012>.

[7] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/542/89/PDF/N1254289.pdf?OpenElement>.

[8] L. Romero Bartumeus, «La escala del "Sceptre": aviso a navegantes», ARI Nº 25-2005 - 18.2.2005, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari+25-2005>.

(de *soft law*) de Bruselas, por lo que España podría denunciar el acuerdo, ante la aparente falta de buena fe británica, aunque no parece serle de interés el hacerlo.

Respecto al Foro de Diálogo, la posición actual española quiere su mantenimiento, pero en una estructura diferente. Esto impide su reactivación, ya que la otra parte con la que se acordó el Foro de Diálogo (Reino Unido, en Octubre de 2004), y la parte con la que se estableció la estructura tripartita (Gibraltar, en Diciembre de 2004) se oponen a modificar esta composición originaria. En este contexto, el pronunciamiento del Parlamento andaluz a favor de la reactivación del Foro[9] parece poco viable.

Pese a esta situación de *impasse* generalizado y de no contar con el techo, la estructura y la agenda que facilitaban el Proceso de Bruselas y el Foro, existen ciertas negociaciones en curso sobre temas puntuales (medio ambiente, pesca)[10].

2. La opción judicial

Esta opción es una posibilidad que España siempre ha tenido a mano pero que siempre España ha desechado o tomado con reticencia. Aunque Reino Unido llegó a proponer en los años sesenta un *compromiso* para someter el asunto al Tribunal Internacional de Justicia, esta propuesta fue rechazada por España, y Reino Unido no ha vuelto a ella. Quien sí la ha reivindicado han sido los Gobiernos de Gibraltar, que con sorprendente insistencia y seguridad reclaman que si no toda la controversia, al menos uno de los aspectos de la misma, el de las aguas en torno al Peñón, sea resuelta por el TIJ o por el Tribunal internacional de Derecho del Mar de Hamburgo.

En esta opción jurisdiccional, hay varias posibilidades, como por ejemplo una solución judicial mediante arbitraje, aunque lo más razonable dado el trasfondo de descolonización onusiano, es acudir al TIJ como órgano judicial de la ONU, introduciendo un recurso directamente en La Haya. Aquí el problema sería el de la competencia del Tribunal pues ambos Estados establecieron en sus Declaraciones de aceptación de la jurisdicción obligatoria, reservas o excepciones para asuntos anteriores a 1990 (España) y a 1974 (Reino Unido). Por tanto, solo podría acudirse a este TIJ de común acuerdo, mediante un Tratado de compromiso hispano-británico para someter el asunto a esta jurisdicción.

No obstante, la controversia en realidad son varias controversias. Aunque es difícil tratar

[9] Proposición no de Ley en Comisión 9-12/PNLC-000246, relativa a convivencia a ambos lados de la Verja, *Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucia* – Comisiones – IX Legislatura, nº 122, 21.03.2013.

[10] Declaraciones del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, G. de Benito Secades, el 10.05.2013, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/1520696/espana/senala/reino/unido/no/tiene/voluntad/hablar/sobre/la/soberania.html>.

judicialmente un aspecto sin tratar los otros, hipotéticamente cabría pensar en las controversias en principio más favorables (el istmo) y menos favorables (las aguas en torno al peñón) para España.

Pero la opción judicial, cualquiera que sea el foro y el aspecto que se someta a resolución judicial, es arriesgada. No sólo porque en la vertiente hipotéticamente más favorable a España podemos encontrarnos con sorpresas (el Reino Unido ya dio como ejemplo de su prescripción adquisitiva del istmo la ausencia de protestas de los Gobiernos de Franco ante el uso militar masivo del istmo en la Segunda Guerra Mundial). También y en general, porque una sentencia favorable a España, probablemente, no significaría una solución *per se* a la controversia, ya que una reafirmación de la doctrina de descolonización y reintegración territorial sólo concedería a España más fuerza de cara a, nuevamente, negociar con Reino Unido.

En realidad, la doctrina ONU es tan favorable a España que cualquier fisura provocada por una sentencia haría un enorme daño a la tradicional posición española. Incluso el peor escenario de una sentencia totalmente desfavorable alumbraría de hecho un mini-protectorado en el Estrecho y tendría imprevisibles consecuencia en el orden interno español. Por lo que los riesgos para nuestro país son tan elevados que esta opción debería descartarse del elenco.

3. La negociación imaginativa de una solución *ad hoc* para Gibraltar

Se trata de la opción menos explorada y en la que España podría tener cierta proyección de futuro. La búsqueda de una solución de envergadura que resuelva el problema histórico implica de alguna forma flirtear sobre la co-soberanía, aunque no sea esa nominalmente la fórmula. El problema es que esta opción quedó seriamente desprestigiada tras el fracaso de las propuestas de co-soberanía durante la negociación Blair-Aznar (2000-2002), que fue en realidad el único intento serio de llegar a un acuerdo que reemplazara al Tratado de Utrecht; aunque no se conoce mucho de esta negociación, torpedeada por los gibraltareños que convocaron por su cuenta un referendo, sí sabemos que entre las líneas rojas figuraba la duración del nuevo acuerdo, y la oposición británica a que las bases militares fueran ni siquiera de utilización conjunta.

Otras fórmulas son posibles, como la que apuntó el mismo Ministro Principal Caruana referida a Andorra[11]. El problema para España es que una solución de este tipo puede tener imprevisibles impactos y crear otros problemas, *ad intra* y *ad extra*: tanto por el ejemplo para ciertas nacionalidades, como para las reclamaciones marroquíes sobre las Ciudades Autónomas. Pero el caso de Gibraltar es único y podría encontrarse una formula internacional única para

[11] <http://elpais.com/diario/2010/11/26/espana/1290726011_850215.html>.

el caso; jugando a las hipótesis, un Tratado que estableciera Gibraltar como *Ciudad de la Corona* española, o de las Coronas española y británica, con un estatuto vinculado a la Unión Europea.

4. La reclamación de perfil bajo. Mantener la doctrina ONU y aplicar restrictivamente Utrecht

También España puede optar por continuar en una posición de perfil bajo que, de por sí, no resuelve la diferencia ni ofrece una solución a la controversia, pero que intenta obligar al Reino Unido a sentarse y buscar una solución negociada; y ello, por la vía de limitar los abusos y posiciones de Reino Unido y de Gibraltar, y de mantener su reivindicación en todos los foros.

En este orden de ideas, España puede proseguir con la lectura restrictiva de Utrecht: por ejemplo, discriminar entre las bases militares británicas, considerando inaceptable el uso de una base militar (de la RAF) en territorio español (el istmo) sin la autorización española. Hay margen de acción en este ámbito y en el de la base naval, en el que el tránsito continuo de armamento nuclear y de navíos de propulsión nuclear en la Bahía de Algeciras constituyen, objetivamente, un riesgo para la seguridad de España.

También en este marco, España podría reconsiderar hacer valer los derechos del otro «pueblo» de Gibraltar, los gibraltareños españoles expulsados, por vía de sus herederos y de las instituciones de la comarca, entre las cuales sobresale el Ayuntamiento de los exiliados, la «Muy Noble y Más Leal ciudad de San Roque, donde reside la de Gibraltar». La España democrática no ha proyectado internacionalmente su posición.

En ocasiones España ha interpretado el Art X del Tratado de Utrecht como base jurídica para llevar a cabo limitaciones de acceso en el paso fronterizo que es la Verja. La Verja es como sabemos funcionalmente una frontera exterior terrestre europea, y España se encuentra muy condicionada por la aplicación del Derecho de la UE y del acervo Schengen, por lo que en este caso España tiene poco margen para establecer una aplicación restrictiva del Tratado de Utrecht.

V. ¿GIBRALTAR = PEÑÓN? SE CEDIÓ LA CIUDAD PERO NO LA MONTAÑA (NI EL ISTMO) DE GIBRALTAR

También en el marco de esta opción existe otra posible lectura restrictiva del Art X del Tratado de Utrecht. Desde el origen se ha asimilado Gibraltar con el Peñón, probablemente como consecuencia de los asedios; de forma que generalizadamente referirse (incluso

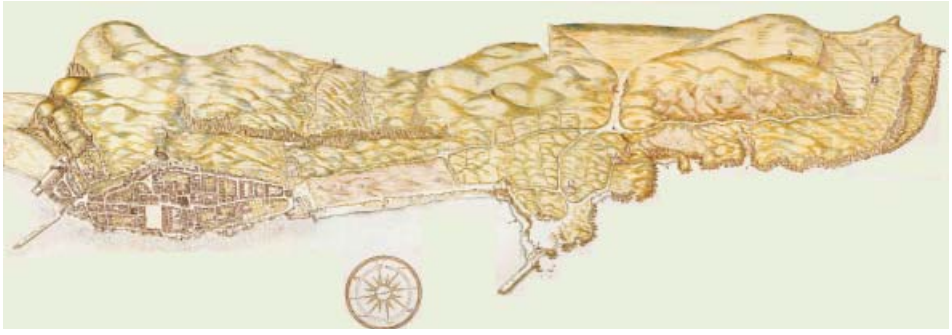
jurídicamente) al Gibraltar de Utrecht se ha sobreentendido que lo era a la montaña calpense.

Pero en realidad una hipótesis admisible es que durante las negociaciones de Utrecht se acordara la cesión sólo del territorio intramuros de la Plaza : la Ciudad más el Castillo (con los complementarios puerto, defensas y fortaleza), pero ningún territorio fuera de las murallas. A diferencia del Art. XI referido a Menorca –que habla de la isla y de lugares en la isla- en el Art X no hay referencias a cesión de elementos naturales o de defensa natural de la península gibraltareña, sino a edificaciones humanas. Si esto es así, entonces supondría que en el Tratado de Utrecht no se cedió la montaña completa, en particular la parte de levante o cara este de la montaña, donde, sencillamente, no había fortificación ni población alguna.

La propuesta de que la cesión se limitó a la Ciudad y Castillo (de 1704) y no a la montaña en su parte superior y lado este, supone consecuencias de todo orden. En efecto, si España defendiera que Gibraltar ≠ Peñón de Gibraltar, las consecuencias serían muy importantes, pues el territorio cedido sería muy limitado en el seno del Peñón; en particular tendría consecuencias respecto a los rellenos en la cara este; o al estatuto jurídico de las aguas de la cara este: las aguas serían así españolas porque la costa (por ejemplo, la Playa de los Catalanes/ Catalan Bay y la Playa del Algarrobo/Sandy Bay), son españolas.

Claro que la inmediata reacción británica sería de reivindicación de soberanía por prescripción adquisitiva de la montaña. Pero lo cierto es que abriría a España nuevas perspectivas jurídicas y políticas en su reclamación, pues el invalidar la sinonimia Ciudad de Gibraltar-Peñón de

FIGURA 1



En esta composición sobre los planos que Luis Bravo de Acuña realizó en 1627, de una altísima fiabilidad cartográfica en opinión del historiador Ángel Sáez, se muestra casa por casa la Ciudad perdida en 1704, arrinconada en una parte de la montaña, a excepción del puerto, del muro costero intermitente hasta Punta Europa, y del muro que subía a la torre del Monte Hacho y descendía desde allí a la ciudad. A partir de mapas de la British Library, Mss. Add. 15.152, publicados por Ángel J. Sáez Rodríguez en su obra La Montaña inexpugable*, IECG, Algeciras, 2006, pp. 133-139.*

Gibraltar supone cuestionar el principal título británico sobre la mayor parte de la superficie de la península gibraltareña. Después de todo, incluso las Constituciones gibraltareñas de 1969 y 2006 siguen utilizando esta expresión originaria (*The City of Gibraltar*, Arts. 2, a).

VI. REFORMULAR LA DOCTRINA DE LA COSTA SECA

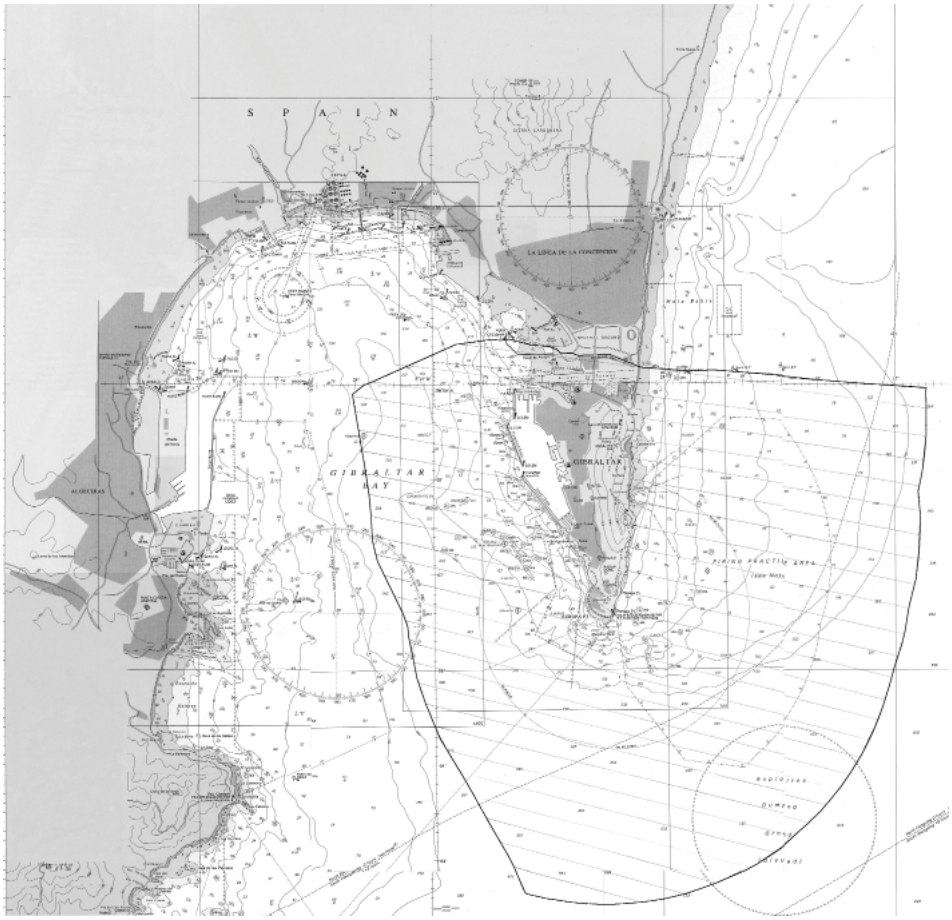
Finalmente, en esta misma opción hay que referirse a la teoría de la Costa Seca seguida por España. Como sabemos, esta teoría no reconoce más aguas a Reino Unido que las existentes en el puerto de Gibraltar de 1704. Doctrinalmente es discutible esta teoría española; además la práctica seguida por España no favorece este planteamiento, pues *de facto* se ha venido reconociendo una zona de aguas en torno al Peñón en las que solo Reino Unido ejerce jurisdicción. Por añadidura hay otro problema que puede plantearse, pues el puerto se ha ampliado físicamente de manera extraordinaria respecto al de 1704; y el concepto de «puerto» no es sólo, por decirlo gráficamente, la lámina de agua encerrada entre los diques que dan acceso a la instalación portuaria –o al menos así lo entiende la legislación de Gibraltar-.

La cuestión de la reivindicación de aguas territoriales británicas (1,5 millas a poniente y 3 millas a levante) se ha acentuado desde 2009, con las declaraciones europeas de LICs (Lugares de interés comunitario), y la adopción de normativa sobre las *British Gibraltar Territorial Waters*. Esto ha llevado recientemente a un crescendo con numerosos incidentes en dichas aguas, que se han enconado con el conflicto de pesca desde la llegada del Ministro Principal F. Picardo.

Esta doctrina de la Costa Seca podría reformularse apoyándose en la no cesión de la montaña completa, ni de la cara este del Peñón, por lo que en realidad la base jurídica del no reconocimiento de aguas al Gibraltar no sería estrictamente la *Costa seca*, sino la españolidad de la tierra que es proyectada en sus aguas hacia el este de la montaña. De esta forma, el reconocimiento por el Art. X. 1º del Tratado de Utrecht de un puerto británico, podría conllevar en su frontal unos derechos de navegación y fondeo –eventualmente, hoy, aguas británicas- hacia el interior de la Bahía (el lado oeste de la montaña); mientras que desde Punta Europa hasta La Línea, las aguas abiertas al Mediterráneo serían españolas (el lado este de la montaña).

Esta reformulación supone que, en realidad, la doctrina de la Costa Seca argumentada tradicionalmente por España es, en teoría, verosímil, pues en la lectura restrictiva de Utrecht que avanzamos, se cedieron las aguas del puerto, pero la montaña –española- no genera a su alrededor espacios marítimos británicos, salvo para navegación y fondeo en el puerto del Castillo de 1704, lo que abarca una parte reducida de la costa gibraltareña. De esta forma, la *Costa Seca* no se entiende bien aplicada a todo el Gibraltar británico de hoy, pero podría

FIGURA 2



CARTA DEL ALMIRANTAZGO BRITANICA- «Reproduced from Admiralty Chart 1448 by permission of the Controller of Her Majesty's Stationery Office and the hydrographic offices of Spain and the United Kingdom (www.ukho.gov.uk)» Fuente : Libro Gibraltar, 300 años*, A del Valle – I González (Eds.) Cádiz, 2004, p. 459. Los Editores resaltaron en la Carta náutica la «International Maritime Boundary».*

tener una mayor coherencia si trasladamos el Art. X a un mapa de la época, con la cesión expresamente limitada a la Ciudad y Castillo (y sus defensas y puerto).

VII. CONCLUSIÓN

La cuestión de Gibraltar y las controversias sobre el alcance de la cesión, el istmo y las aguas, se encuentran en un momento históricamente importante, ya que los cauces jurídicos y políticos para resolver la controversia se encuentran inoperantes. Estos marcos, que se localizan internacionalmente en el ámbito multilateral de la ONU, y en el bilateral de Bruselas complementado con el Foro tripartito se encuentran frontalmente cuestionados: Reino Unido y Gibraltar cuestionan la doctrina de descolonización y el mismo marco ONU para la controversia, pues reclaman una lectura de la autodeterminación diferente de la aplicada por la ONU a Gibraltar; la negociación bilateral ex Bruselas están condicionada por Reino Unido; España no acepta la estructura tripartita del Foro de Diálogo acordada bilateralmente en 2004; en fin, Reino Unido y España aceptan la validez del Tratado de Utrecht pero discrepan sobre su alcance, y este mismo Tratado es rechazado por Gibraltar.

Por otra parte, mediáticamente Reino Unido y Gibraltar mantienen con ligeras diferencias un discurso simple pero eficaz de medias verdades en torno a los conceptos de autodeterminación, consulta democrática, y Constitución descolonizadora que, junto a las evoluciones recientes del propio concepto de autodeterminación interna y externa en el plano internacional, pueden provocar una quiebra en la tradicional posición favorable de la ONU a España. A ello se une la constante proyección de Gibraltar en el escenario internacional como entidad cuasi independiente, como ha demostrado el golpe de efecto de su admisión como miembro de la UEFA en mayo de 2013[12].

Si aceptamos la inviabilidad de la reactivación de Bruselas y el Foro en su formato actual, entonces admitimos el callejón sin salida de la doctrina descolonizadora sobre Gibraltar de la ONU, puesto que no puede practicarse el medio (negociaciones bilaterales) para el fin de encontrar una solución. A su vez, si descartamos la opción judicial, entonces hemos de reconocer que, en la situación actual, las vías jurídicas puras, y las convenidas de arreglo de controversias mediante negociación, no van a resolver la controversia a corto o medio plazo, por lo que habría que esperar un cambio estructural de las circunstancias, del orden por ejemplo de una salida de Reino Unido de la UE.

De esta forma, a España sólo le quedarían entonces estratégicamente la apuesta por un

[12] La admisión se produjo el 24 de mayo de 2013, en el XXXVII Congreso Ordinario de la UEFA en Londres, <http://www.uefa.com/uefa/mediaservices/mediareleases/newsid=1956149.html>.

solución estable de futuro con un hipotético estatuto internacional favorable a España, o bien mantener la línea de reclamación de perfil bajo con una lectura restrictiva de Utrecht y de los abusos de la posición internacional de Gibraltar en contra de los derechos de España –reconocidos por Utrecht y por la doctrina de NNUU–.

En mi opinión, la opción más razonable y más lógica es la aparentemente más arriesgada: acordar con Reino Unido un Tratado Internacional que de algún modo reconozca la soberanía española actual y futura sobre los espacios actualmente bajo jurisdicción británica, y que establezca un nuevo estatus jurídico-internacional que respete la actual organización institucional gibraltareña. Tratado llamado a sustituir a Utrecht y a dar por terminada la descolonización de Gibraltar y su condición de territorio no autónomo. Naturalmente que esta decisión estratégica de política exterior supone conciliar los tres intereses en presencia –militar y de seguridad para Reino Unido, recuperación de la soberanía para España, la consulta de la población de Gibraltar- y apostar por un estatuto internacional estable que vincule al Campo de Gibraltar y a Andalucía, ofreciendo un futuro estratégico para esta zona que refleja como ninguna otra las cicatrices abiertas de la Memoria y de la Historia.

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.07

LAS AGUAS DE GIBRALTAR, EL TRATADO DE UTRECHT Y EL DERECHO INTERNACIONAL DEL MAR

Jesús Verdú Baeza[1]

I.- CONSIDERACIONES INICIALES – II. UN TRATADO Y DOS LECTURAS: UTRECHT – III. EL TRATADO DE UTRECHT Y LAS AGUAS ADYACENTES AL PEÑÓN DE GIBRALTAR – IV. LA PRÁCTICA ESPAÑOLA Y EL DERECHO DEL MAR – V. CONCLUSIONES

I. CONSIDERACIONES INICIALES

La naturaleza jurídica de las aguas que rodean Gibraltar así como la delimitación de los espacios marinos en la Bahía de Algeciras en relación con las aguas españolas constituye una controversia con características propias y específicas que se superpone y se interrelaciona profundamente con el resto de controversias abiertas en torno a Gibraltar.

Si de alguna manera la controversia sobre las aguas ha estado siempre tradicionalmente presente en las posiciones de las partes en la controversia gibraltareña, en los últimos tiempos la reiteración de incidentes en las aguas gibraltareñas ha adquirido una especial dimensión superponiéndose sobre el marco general de tratamiento de la controversia, habiendo sido una de las principales causas de paralización del proceso conocido como Foro Tripartito de Diálogo[2], original y valiente fórmula de tratamiento de las cuestiones transfronterizas constituyendo hoy un peligroso motivo de endurecimiento de las posiciones de las partes a raíz de los respectivos cambios de Gobierno tanto en Gibraltar como en España a finales de 2011 y el conflicto pesquero en torno a dichas aguas que contamina especialmente la cuestión gibraltareña desde mayo de 2012. En este sentido, la decisión gibraltareña en julio de 2013, después de un año de continuos incidentes, de arrojar arrecifes artificiales en una

[1] Profesor contratado Doctor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación «Cuestiones territoriales y cooperación transfronteriza en el área del Estrecho», DER2012-34577, del Plan Nacional de I+D+I 2012-2015, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad, Investigador Principal Alejandro del Valle Gálvez. Este trabajo es un resumen del estudio publicado con el título «La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca», *REDI*, Vol. LXVI, nº1 (2014), pp. 81-123.

[2] Sobre el mencionado Foro véase, González García, I. y Valle Gálvez, A. del (eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009. Sobre el Foro y su incidencia en el contencioso sobre las aguas, González García, I., «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 26 (2011), pp. 91-117.

parte de las aguas cercanas al aeropuerto ha desencadenado una de las crisis más intensas en las complejas relaciones en torno a la Roca, con medidas de reacción española[3] consistentes fundamentalmente en el endurecimiento de los controles en la Verja/frontera que han provocado la intervención de la Comisión europea[4], multiplicándose las incidencias y las tensiones diplomáticas entre las partes[5].

II. UN TRATADO Y DOS LECTURAS: UTRECHT

El punto de partida de la controversia en un enfoque estrictamente jurídico lo constituye, como no podía ser de otra forma, los términos de la redacción del artículo X del Tratado de Utrecht en el sentido que no se incluye referencia alguna a la cesión de jurisdicción sobre las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar[6], disponiendo un ámbito territorial de cesión concreto y delimitado, circunscrito exclusivamente a «[…] la plena y entera propiedad de la ciudad y del castillo juntamente con su puerto y defensas que le pertenecen».

Desde muy pronto se van a poner de manifiesto las diferentes interpretaciones que de dicha disposición van a realizar tanto España como el Reino Unido[7].

Mientras que para España, desde que se instaura el mito de la costa seca en la política exterior franquista, el tenor literal del citado artículo X implica que no se ha cedido jurisdicción alguna sobre los espacios marinos circundantes a la plaza, el Reino Unido consideró, actuando en consecuencia, que si ejerce derechos sobre el territorio, ejerce igualmente derechos sobre tales aguas al ser inherentes a la soberanía territorial. Aunque,

[3] El Ministro de Exteriores español, Sr. Margallo. anunció en agosto una confusa batería de acciones internacionales que incluían desde acciones ante el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de las Naciones Unidas, hasta una concertación con Argentina para un frente común de reivindicación de Gibraltar y Malvinas. Véase «Exteriores sopesa llevar el contencioso de Gibraltar a los foros internacionales», *El País*, 11 de agosto de 2013.

[4] Sobre ello, «Arbitraje en el Peñón». *El País*, 16 de noviembre de 2013.

[5] El embajador español en Londres, Sr. Trillo, ha sido convocado cinco veces por el *Foreign Office* desde el inicio de la crisis de los arrecifes artificiales, la última en julio de 2014, en relación con la intervención de buques de la armada española.

[6] Los términos de la disputa serían así planteados: «There appear to be two separate issues here: first, whether article X (Treaty of Utrecht) is to be read as limiting the cession to the land and the harbour, and excluding any territorial sea; and second, whether there has been British encroachment on Spanish waters in the Bay of Algeciras» en Fawcet, J. E. S.; «Gibraltar: the legal issues» en *International Affairs*, nº 43, abril de 1967, p. 84.

[7] Sobre la controversia jurídica relativa a la delimitación de los espacios marinos en la Bahía de Algeciras, la profesora González García ha publicado un extraordinario trabajo titulado «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas» en Valle Gálvez, A. del; González García, I. (eds.), *Gibraltar, 300 años*; Universidad de Cádiz, 2004, pp. 211-236 y «Los espacios marítimos del istmo y Peñón de Gibraltar: cuestiones en torno a su delimitación», en Sobrino Heredia, J. M. (coord.); *Mares y Océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant, Valencia, 2007, pp. 141 – 170. También Gutiérrez Castillo, V. L., «Gibraltar y las fronteras en el mar», en Ojeda, E.; Sánchez, R. (Eds.), *Gibraltar y los gibraltareños*, Tres Culturas, Sevilla, 2008, pp. 45-55.

recordémoslo, el Reino Unido alega dos títulos jurídicos bien diferentes sobre el territorio de Gibraltar, uno convencional, el Tratado de Utrecht sobre la Roca y la prescripción adquisitiva sobre el territorio del istmo, en el que la construcción de un aeropuerto ha supuesto ganar terreno al mar para la prolongación de la pista de aterrizaje. Al ser éste último contestado por España, indudablemente la controversia se proyecta en una doble perspectiva sobre los espacios marinos adyacentes al territorio del istmo.

Gibraltar fue conquistado en 1704 por una armada británica y holandesa en el contexto de la Guerra de Sucesión española en el que, al menos formalmente, la potencias conquistadoras actuaban en defensa de un pretendiente a la Corona de España, el Archiduque Carlos frente al candidato francés, Felipe de Anjou, futuro vencedor de la contienda y primer rey (con el nombre de Felipe V) de la nueva dinastía borbónica. Sin embargo, la plaza fue retenida por las fuerzas ocupantes y formalmente cedida por la Corona española[8], el 13 de julio de 1713, en el Tratado de Utrecht [9]. La cesión territorial de Gibraltar se encuentra regulada en el artículo X del citado tratado[10].

Así pues, mediando previamente una conquista militar, la base jurídica de la cesión de soberanía la encontramos en el Tratado de Utrecht, si bien para la profesora Izquierdo Sans se trata de una modalidad de adquisición de soberanía territorial denominada por la doctrina *cesión forzosa*, habiendo precedido al título de adquisición de soberanía la conquista por las armas de la plaza de Gibraltar, imponiendo por la fuerza la situación en el Tratado[11]. En cualquier caso, lo cierto es que el mencionado tratado es el título de cesión del territorio confirmado posteriormente por los Tratados de Sevilla (1729), Aquisgrán (1748), París (1763) y Versalles (1783)[12].

---

[8] Felipe V ostentaba, entre otros, el título histórico de Rey de Gibraltar que correspondía a los monarcas españoles.

[9] Sobre la negociaciones diplomáticas en torno a Gibraltar en la primera mitad del siglo XVIII, vid. Gómez Molleda, D.: *Gibraltar: una contienda diplomática en el reinado de Felipe V*, Madrid, 1953, y Ortega, A., «Diplomacia francesa y Gibraltar (1700-1728): del primer asedio a las negociaciones de Soisson» en *Revista de Estudios Campogibraltareños, Almoraima*, nº 20 (1998), pp. 49-55.

[10] El texto del artículo se puede encontrar en España. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes españolas*, (5ª edición), Madrid 1966 («Libro Rojo sobre Gibraltar»), p. 17 y versiones en latín, español e inglés en pp. 160 y 161. El Tratado de Utrecht es el «Tratado de Paz y Amistad entre sus Majestades el rey de España y la reina de Inglaterra, en el cual, entre otras cosas, se estipula la incompatibilidad de las coronas española y francesa en una misma persona, y la sucesión hereditaria de la Gran Bretaña en la descendencia de la Reina Ana, en la de la electriz viuda de Brunswick y de sus herederos en la línea protestante de Hanover», recogido por Cantillo, A. del en *Tratados, Convenios y Declaraciones de Paz y de Comercio que han hecho con las potencias extranjeras los monarcas españoles de la Casa de Borbón desde el año 1700 hasta el día, puestos en orden e ilustrados muchos de ellos con la historia de sus respectivas negociaciones*, Madrid, 1843, pp. 75-86.

[11] Izquierdo Sans, C., *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispánico-británico y el proceso de construcción europea*, Madrid, 1996, p. 25.

[12] España. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Documentos... cit.*, p. 173.

En lo que respecta al ámbito territorial de la cesión, éste aparece perfectamente definido en el primer párrafo del artículo X que recoge una enumeración precisa: «El Rey Católico ... cede... la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas...»[13]. Descripción que coincide prácticamente con el estilo y la terminología de otras cesiones territoriales realizadas tanto en el conjunto de tratados que se firmaron en Utrecht, como en otros muchos tratados de cesión territorial firmados a lo largo del siglo XVIII. Queda desde aquí señalada la coincidencia de la mención en ambos artículos de la cesión del puerto de la ciudad, ya que esta circunstancia tendrá para nosotros cierta importancia interpretativa más adelante en este trabajo, cuando tratemos con mayor profundidad el tema relativo a las aguas adyacentes al peñón.

La enumeración de los territorios cedidos en el artículo X del Tratado de Utrecht debe completarse con lo recogido en el párrafo segundo: «[...] sin jurisdicción alguna territorial [...]». Locución objeto también de diferentes interpretaciones y que en nuestra opinión debe interpretarse, y por los motivos que expondremos más adelante, en el sentido de zanjar que ningún otro territorio de la Bahía o el Campo de Gibraltar será cedido en virtud del tratado, coincidiendo en este sentido con lo defendido por el profesor Levie[14].

Este hecho nos sitúa, pues, en la necesidad de separar nítidamente el área geográfica, precisa y determinada, descrita en el Tratado de Utrecht de otros territorios que hoy configuran el Gibraltar actual, básicamente el istmo sobre el que se asienta el aeropuerto y los terrenos ganados al mar, sobre los que se ha construido los nuevos desarrollos urbanos de la ciudad. Cierto es que debe identificarse Gibraltar como un único contencioso, al que se tendrá que dar, probablemente un enfoque político unitario, pero debemos dejar indicado las distintas bases jurídicas relativas a los lugares mencionados.

Para terminar con lo dispuesto en el Tratado de Utrecht debe señalarse que en él se incluyen ciertos derechos para España, unos relativos a la represión del contrabando, la prohibición de acogida de buques enemigos y finalmente, el que pudiera tener eventualmente mayor trascendencia en la actualidad, un derecho de retracto. Esto es, el derecho preferente de recuperar el territorio por parte de España si Gran Bretaña decidiera trasmitirlo, cuestión que suscita hoy diferentes interpretaciones[15] y que también coincide prácticamente en su

[13] La expresión empleada coincide en gran parte en la utilizada en el párrafo primero del artículo XI del mismo Tratado en relación con la cesión de la isla de Menorca: «El Rey Católico por sí y por sus herederos y sucesores cede también a la corona de la Gran Bretaña toda la isla de Menorca, traspasándola para siempre todo el derecho y pleno dominio sobre la dicha isla, y especialmente sobre la dicha ciudad, castillo, puerto y defensas del seno de Menorca»..

[14] Levie, H. S., *The status of Gibraltar*, Boulder, Colorado, 1983, p. 32.

[15] Puede encontrarse un detallado estudio de estos derechos de España, obligaciones para Gran Bretaña, en Izquierdo Sans, C., *Gibraltar en la Unión Europea... cit*., pp. 29-31.

redacción con la parte final del artículo XI sobre la cesión de Menorca.

En definitiva, el Tratado de Utrecht es el marco jurídico de referencia de la cesión territorial del Gibraltar por parte de la Corona española al Reino Unido y, por tanto, texto legal de referencia necesaria para interpretar adecuadamente las controversias jurídicas en torno a la extensión de la cesión. Es cierto, que a principios del siglo XXI, a la luz del Derecho Internacional contemporáneo y la emergencia y desarrollo del principio de autodeterminación de los pueblos, han empezado a surgir algunas visiones y opiniones sobre la posible obsolescencia del Tratado de Utrecht, no obstante, lo cierto es que los Estados actores en la controversia, España y el Reino Unido, han aceptado expresamente la vigencia del Tratado de Utrecht, salvo las partes claramente obsoletas, como la relativa a la prohibición de que habiten «judíos y moros» manifiestamente contrarias a normas imperativas de Derecho Internacional.

España ha reiterado en numerosas ocasiones su teórico derecho de retracto sobre el territorio que ostentaría en virtud del artículo X del Tratado de Utrecht. Y en lo relativo al Reino Unido podemos citar por su especial significado, el punto quinto del Comunicado del Secretario de Estado británico al Gobernador de Gibraltar de 14 de diciembre de 2006 acompañando el nuevo texto constitucional de Gibraltar en su publicación la *Gibraltar Gazette* que dice lo siguiente:

> Como un territorio separado, reconocido por las Naciones Unidas e incluido desde 1946 en su lista de territorios no autónomos, Gibraltar goza de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Carta de Naciones Unidas. Por tanto, el Gobierno de Su Majestad apoya el derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar, promovido de acuerdo con los otros principios y derechos de la Carta de Naciones Unidas, excepto en lo que se refiere a la posición del Gobierno de Su Majestad que ha sido expresado tanto en el Parlamento como en otros foros en numerosas ocasiones, según el cual el artículo X del Tratado de Utrecht da a España el derecho de retracto en caso de renuncia británica sobre su soberanía. Por tanto, es la posición del Gobierno de Su Majestad que no hay limitación a ese derecho, la independencia solo será una opción para Gibraltar si media el consentimiento de España[16].

En consecuencia, para los dos Estados partes en la controversia, el Tratado de Utrecht es un título jurídico válido y su interpretación debe ser central en sus posicionamientos jurídicos y políticos.

[16] *Despatch from the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, United Kingdom Foreign and Commonwealth Office, to His Excellency the Governor of Gibraltar. Margarett Beckett*, 14 December 2006.

III. EL TRATADO DE UTRECHT Y LAS AGUAS ADYACENTES AL PEÑÓN DE GIBRALTAR

Como hemos venido comentando se ha planteado entre las partes una controversia jurídica en torno a la interpretación de los términos del Tratado de Utrecht en relación con las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar.

En la actualidad tanto España como el Reino Unido mantienen una diferencia de interpretación. Para España, resumidamente, el tenor literal del citado artículo X implica que no se ha cedido jurisdicción alguna sobre los espacios marinos circundantes a la plaza. El Reino Unido consideró que si ejerce derechos sobre el territorio, ejerce igualmente derechos sobre tales aguas al ser inherentes a la soberanía territorial. Aunque, recordémoslo, el Reino Unido alega dos títulos jurídicos bien diferentes sobre el territorio de Gibraltar, uno convencional, el Tratado de Utrecht sobre la Roca y la prescripción adquisitiva sobre el territorio del istmo.

Desde prácticamente la firma del Tratado de Utrecht se han venido sucediendo incidencias en aguas de la Bahía de Gibraltar, aunque como vamos a tratar de explicar posteriormente de diferente naturaleza y origen. A lo largo del siglo XVIII van a suceder diferentes incidentes de carácter militar hasta el llamado «gran asedio» (1779-1783), último intento por parte española de recuperar Gibraltar por las armas. A lo largo del siglo XIX y principios del XX, los incidentes van a tener lugar en relación con la represión del contrabando y, finalmente, a partir del régimen franquista los incidentes se verán sesgados con la aparición en la diplomacia española de la doctrina de la costa seca.[17]

Es nuestro propósito realizar una interpretación de los términos del Tratado en relación con las posiciones de partida de las partes. Para ello, acudiremos a las reglas generales del Derecho Internacional en materia de interpretación de tratados internacionales (artículos 31, 32 y 33 de la Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969), atendiendo fundamentalmente al sentido de los términos empleados en el Tratado de Utrecht en su contexto, teniendo en cuenta su objeto y fin, la práctica posterior de las partes y los trabajos preparatorios.

[17] Muchos de los incidentes de esta época se encuentran detalladamente registrados en los *Libros Rojos* sobre Gibraltar presentados por el Ministerio de Asuntos Exteriores español a las Cortes Generales en 1965 y 1967. Una narración detallada de los distintos avatares históricos sucedidos en aguas de la Bahía de Gibraltar pueden verse en Uxó Palasí, J.; «Gibraltar, las aguas de la bahía durante el siglo XIX» en *Revista General de la Marina*, enero de 1987, pp. 19-29 y Uxó Palasí, J.; «Gibraltar, las aguas de la bahía en el siglo XX» en *Revista General de la Marina*, agosto-septiembre de 1987, pp. 151-160.

1. Postura actual española, «teoría de la costa seca»

España ha venido considerando, fundamentalmente en la segunda mitad del siglo XX, que la referencia a los términos de cesión de Gibraltar en Utrecht se limitaba a tierra firme, excluyendo las aguas adyacentes, lo que es conocido con la expresión «teoría de la costa seca». Desde la segunda mitad del siglo XX es habitual tanto en la doctrina como en las declaraciones oficiales referencias genéricas al artículo X del Tratado de Utrecht.

Una manifestación bastante clara de la posición española la encontramos en Nota Verbal del Ministerio español de Asuntos Exteriores de 12 de julio de 2007 relativa a la detención de un buque dedicado a las investigaciones y prospecciones submarinas:

> España en ningún caso puede, de acuerdo con el artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, ver limitado su derecho a gozar plenamente de un mar territorial de hasta 12 millas. En caso de costas adyacentes o enfrentadas, como existen en el Estrecho de Gibraltar, la Convención prevé una excepción al régimen general de la línea media equidistante cuando, por la existencia de derechos históricos, sea necesario delimitar el mar territorial de forma distinta. En este sentido cabe recordar que España no reconoce la soberanía o jurisdicción británica sobre otros espacios que los expresamente cedidos en el artículo X del Tratado de Utrecht. Es decir, «la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensa y fortaleza que le pertenecen». Por lo tanto, el Peñón no genera espacios marinos y los espacios adyacentes a la costa gibraltareña son espacios sometidos a la soberanía y jurisdicción de España.[18]

Los argumentos utilizados básicamente por la administración española hacen referencia genérica a los términos de cesión del Tratado incluidos en el artículo X. Es difícil deducir de tales declaraciones genéricas cuales son los argumentos jurídicos precisos y concretos que sostienen tal pretensión.

La posición española en relación con las aguas gibraltareñas ha venido siendo tradicionalmente compartida por la doctrina española que, a nuestro parecer, ha adolecido de una visión crítica de la tesis de partida y en la mayoría de los casos se ha limitado a reiterar la posición oficial española citando las declaraciones en textos legales y las manifestadas a la hora de la adhesión del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Los argumentos utilizados por la doctrina española para defender la teoría oficial de la costa seca se agrupan básicamente en los siguientes puntos que describiremos y analizaremos críticamente a continuación:

[18] Nota verbal 151/11 de 12 de julio de 2007 citada en el informe España. Minsterio de Asuntos Exteriores, *La cuestión de Gibraltar... cit.*, p. 14.

A. Argumento en virtud del cual la cesión de Utrecht fue de «propiedad» y no de «soberanía»

Interesa detenernos, brevemente, en la interpretación de los términos del título que menciona la cesión de «[...] la plena y entera *propiedad* de la ciudad y castillo de Gibraltar» en el primer párrafo. Encontrando en el segundo la expresión «[...]sin jurisdicción alguna territorial...».

Quizás, en nuestra opinión, esta línea de argumentación sea la más débil de todas las utilizadas para defender la teoría de la costa seca.

Algún sector de la doctrina española ha defendido que la cesión operada en Utrecht fue de propiedad y no de soberanía. En consecuencia, quienes han mantenido esta tesis pueden concluir que no hay cesión de jurisdicción o de soberanía sobre las aguas adyacentes a Gibraltar. Encontramos esta afirmación en diversos trabajos durante la segunda mitad del siglo XX, siendo especialmente utilizado como referencia el trabajo del profesor De Azcarraga Bustamante[19] que es citado y reproducido abundantemente, en la que, en resumen, haciendo una interpretación literal del texto, afirma que en el artículo X del Tratado de Utrecht se cede la propiedad, esto es, la *propietas* del viejo Derecho Romano, que implica el dominio o derecho de una cosa para usar o disponer de ella, pero no se cede ni soberanía como sinónimo de *auctoritas,* ni se cede, en consecuencia, jurisdicción[20].

Lo cierto es que una interpretación basada en la literalidad del texto podría concluir que en el Tratado de Utrecht no se cedió la soberanía sobre el territorio sino la mera propiedad del mismo. Esta perspectiva, obsoleta desde nuestro punto de vista, es defendida todavía por algún sector de la doctrina española y fue incluso, en algunos momentos, defendida por el Gobierno español en relación con el citado artículo X[21]; interpretación que señala que el Gobierno español considera que la cesión que se hizo en 1713 fue exclusivamente de la propiedad y, en consecuencia, el Reino Unido no es soberano, por lo que no puede ejercer su

[19] Azcárraga Bustamante, J. L. de, «Las aguas españolas de Gibraltar (La Bahía de Algeciras a la luz del Derecho Internacional)», *Estudios de derecho internacional público y privado. Homenaje al Profesor Luis Sela Stampil,* Vol. II, Universidad de Oviedo, 1970, p. 613.

[20] Llega a decir el autor mencionado en el citado trabajo lo siguiente: «Afirmamos, por último, que el repetido Tratado de 1713 cedió a la Corona británica una *propiedad* que, aunque se titulase plena y sin impedimentos, no disponía de *jurisdicción* alguna. Es *como si Gibraltar fuese una finca en territorio soberano español*, y las propiedades rústicas o urbanas nunca dispusieron de soberanía o de jurisdicción o competencia territorial, pp. 155 y 156 del trabajo señalado en la nota anterior. El subrayado es nuestro.

[21] «In Spain's view [...] according to this Article (Treaty of Utrecht, art. X), Spain merely ceded ownership in a private law sense, and not any form of sovereign jurisdiction […]», en González García, I., «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue... *cit.*», p. 98. También M. Ortega Carcelén en «Gibraltar, 300 años después» en *El País*, 12 de julio de 2013: «Lo pactado en Utrecht en 1713 no fue una cesión de soberanía sobre Gibraltar, sino una transmisión de la propiedad y el uso».

jurisdicción sobre las aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar correspondiendo el ejercicio de ésta al Estado español.

Dejando el tema relativo a la jurisdicción sobre las aguas que será específicamente abordado más adelante en este trabajo, consideramos adecuada y compartimos totalmente la conclusión de la profesora Cristina Izquierdo Sans en el sentido que dicha discusión (soberanía frente a propiedad) debe entenderse hoy superada, entendiendo que el primer párrafo del artículo X del Tratado de Utrecht se cedió por parte de la Corona española la soberanía de Gibraltar a la Corona de Gran Bretaña[22]. Para llegar a dicha conclusión, y siguiendo a la citada profesora con la que, como hemos dicho compartimos plenamente sus conclusiones, entendemos que para el Derecho Internacional podrá existir o no una cesión, pero existiendo tal cesión, ello lleva aparejado la soberanía sobre el territorio en cuestión, no existiendo la figura de cesión sin soberanía[23].

En esta línea, el profesor Levie[24] señala que la utilización del término de «propiedad» en el Tratado de Utrecht puede arrojar confusión y ambigüedad en un concepto con traducción diferente en el *Common Law* y en el Derecho Civil de origen latino; no obstante de las negociaciones que conducen a la conclusión del citado Tratado, desde la propuesta del negociador francés Toroy en 1711, no hay ningún dato que permita concluir que la cesión prevista no era una cesión completa y absoluta de soberanía (*full title*) comparable con cualquier otra cesión realizada en el mismo contexto, como por ejemplo la cesión de la isla de Menorca por parte de España a la Corona británica en virtud del artículo XI del mismo Tratado de Utrecht. De esta forma, y analizando los verbos utilizados en los textos de las negociaciones en distintos documentos aparecen frecuentemente los tres siguientes: *ceder, dar, entregar* que confirman el hecho de una cesión sin limitación alguna. No aparece en las negociaciones diplomáticas preparatorias del Tratado interés alguno por las partes en limitar el alcance y contenido de la cesión territorial.

Pero es más, afirma el citado profesor Levie que de haber sido la intención de los negociadores la entrega de Gibraltar con alguna restricción en cuanto a la soberanía, dicha limitación debería haberse negociado expresamente, como se hizo respecto a determinadas limitaciones de establecimiento a moros y judíos, o ciertos privilegios en cuanto al ejercicio

[22] Izquierdo Sans, C: *Gibraltar en la Unión Europea... cit.*, p. 29.

[23] En este sentido, el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia de 12 de abril de 1960 *sobre el derecho de paso de Portugal sobre el territorio Indio*, establece que la intención de transferir soberanía no implica la necesaria utilización de este término, sino de términos adecuados que evidencian tal intención. *CIJ, Recueil* 1960, citado por la profesora Izquierdo en la obra reseñada en la nota anterior, que destaca que «el razonamiento de la Corte pone de relieve que, a su juicio, la cesión es un acto jurídico que implica la transferencia de la soberanía».

[24] Levie, H. S., *The Status of Gibraltar... cit.,* p. 31.

de la fe católica, o los límites territoriales de la cesión, por lo que*, a sensu contrario*, el hecho de no tratar y negociar una forma limitada de soberanía debe contribuir a la conclusión de que la voluntad de las partes era la cesión completa y, como dijimos, absoluta de Gibraltar[25]. También en el mismo sentido podemos citar a Elizabeth Mariaud[26] y a la profesora Antón Guardiola[27]. En definitiva, como cita la mencionada profesora, la mayoría de la doctrina es unánime a este respecto, entendiendo por cesión la transferencia por vía convencional de la soberanía territorial sobre un determinado territorio, de un Estado a otro, concretándose en la renuncia hecha por un Estado a favor de otro de los derechos y títulos que poseía sobre el territorio en cuestión. Se trata, por tanto, de un modo de adquisición de la soberanía territorial, de carácter bilateral que requiere la cooperación de dos Estados.[28]

El propio Ministerio de Asuntos Exteriores español en un informe sobre el contencioso de Gibraltar [29], afirma bajo el epígrafe de «Aspectos jurídicos»: «Según el Derecho Internacional, *Gibraltar es un territorio bajo soberanía del Reino Unido*, sobre el que recae una reivindicación por parte de España y sobre cuyos límites existe una controversia»[30].

Finalmente, pudiera ser especialmente clarificadora la opinión de la profesora Mangas Martín que afirma contundentemente que es mentira que España no cedió la soberanía sino sólo propiedad en el Tratado de Utrecht, sosteniendo que no hay duda de que al ceder la propiedad se cedía la soberanía[31], argumentando como las partes recogieron de forma expresa en la Declaración de Bruselas que las negociaciones se extenderían a las cuestiones de soberanía.

En conclusión, creemos que a la luz de los postulados del Derecho Internacional contemporáneo no cabe admitir cesión territorial entre Estados privada de forma absoluta de las competencias soberanas inherentes, y entendemos debe considerarse ya superada

[25] *Ibídem*, p. 30.

[26] Mariaud, E., *Gibraltar, un défi pour l'Europe,* Genève, 1999, pp. 43-47.

27 «No puede haber cesión sin soberanía, de manera que el cesionario se convierte en el soberano territorial extinguiéndose el derecho del cedente a disponer del territorio», Antón Guardiola, C., *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, Tirant-Universidad de Alicante, Valencia, 2011, p. 40.

[28] Vid entre otros, la obra clásica de Jennings, R. Y., *The acquisition of Territory in International Law,* Manchester, 1963 y Barberis, J. A., *El territorio del Estado y la soberanía territorial*, Buenos Aires, 2003.

[29] Informe de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *La cuestión de Gibraltar... cit.*, p. 24.

[30] En este sentido también, aunque se emita en relación con la controversia sobre el istmo, el Comunicado de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio español de Asuntos Exteriores de 28 de febrero de 1997: «España no reconoce al Reino Unido más *soberanía* sobre Gibraltar que la que deriva del artículo X del Tratado de Utrecht. En cuanto a la referencia que hace al istmo, la ocupación por la fuerza de ese terreno desde el siglo XIX no ha otorgado al Reino Unido soberanía sobre el istmo, puesto que dicha ocupación ilegal no constituye según el Derecho Internacional título suficiente y por lo mismo ni ha sido ni es reconocido por España, que se considera titular de la soberanía sobre dicho territorio.»

[31] Mangas Martín, A., «Gibraltar: 300 años», *El Mundo*, 18 de julio de 2013.

completamente tal postura, incluso de acuerdo con documentos elaborados por la propia administración española donde se reconoce la soberanía británica sobre Gibraltar (pero no sobre el istmo). Consecuentemente, en nuestra opinión, este argumento no debería servir para justificar una carencia de cesión de aguas mediante el Tratado de Utrecht.

B. Argumento en virtud del cual la cesión territorial del Tratado de Utrecht al omitir toda mención a las aguas y limitarse a la expresión «puerto» sólo abarca las aguas portuarias y no otras aguas adyacentes

Esta interpretación, bastante común en la doctrina española, la encontramos también expuesta en el artículo del profesor Azcárraga: «A la simple y desapasionada luz del texto de Utrecht, España cedió a la Corona inglesa el puerto de Gibraltar, con sus aguas interiores, pero sin aguas jurisdiccionales adyacentes»[32]. Desarrollando esta idea, Aurrecoechea [33] mantiene que la versión inglesa utiliza la expresión *port* y no *harbour* [34]. Mientras que el término no utilizado *harbour* es más amplio implicando una apertura hacia el mar y refugio, el término empleado en el texto del Tratado *port* se refiere exclusivamente a las instalaciones utilizadas para carga y descarga.

Diversos autores españoles se han limitado escuetamente a reiterar que la cesión fue sólo de aguas portuarias[35]. No podemos compartir este argumento. Y ello por los siguientes motivos:

Como hemos mencionado anteriormente en nuestro trabajo, los términos de descripción de la cesión en el artículo X del Tratado de Utrecht respecto de Gibraltar («[...] cede [...] la *ciudad y castillo* de Gibraltar, juntamente con su *puerto, defensas y fortalezas* [...]») se refieren a los elementos defensivos que configuran la periferia urbana y que coinciden casi literalmente la terminología con los términos utilizados en la cesión en el artículo XI de Menorca, y en relación con la ciudad, se expone: «[…] sobre la dicha *ciudad, castillo, puerto y defensas* del seno de Menorca».

Siendo prácticamente literal la referencia al puerto de Menorca, no hemos encontrado referencia alguna ni en la doctrina ni en la práctica española a entender que tal cesión (hasta la recuperación de la isla por parte española en el Tratado de Amiens en 1802) se limitaba a las aguas portuarias menorquinas, habiéndose admitido en ese caso con naturalidad

[32] Azcárraga Bustamante, J. L. de, «Las aguas españolas de Gibraltar (La Bahía de Algeciras a la luz del Derecho Internacional... *cit.*», p. 146.

[33] Aurrecoechea, I., «Las aguas territoriales de Gibraltar», *Anuario de Derecho Marítimo*, Vol. IX (1991), pp. 273-280.

[34] La traducción adecuada en español debe ser, según el autor citado, el término «abra».

[35] Por ejemplo Uxó Palasí en «Gibraltar: aguas y aeropuerto» en *Ejercito*, septiembre de 1986, año XLVII, núm. 560, pp. 3-9.

tanto la cesión de tierra firme como el de las aguas adyacentes de acuerdo con los criterios jurídicos imperantes en el siglo XVIII respecto al derecho del mar. Parece, pues, evidente la contradicción de la posición española.

En este sentido, la ausencia de mención en el Tratado de Utrecht de aguas jurisdiccionales como parte del territorio cedido, argumento también habitualmente citado en la doctrina española, tiene una contra argumentación contundente desde nuestro punto de vista: no hay mención a cesión de aguas territoriales en otras cesiones territoriales realizadas en el conjunto de tratados que se firmaron en Utrecht y no hemos encontrado ningún tratado de cesión territorial de los siglos XVIII, XIX e incluso XX que mencione expresamente la cesión de las aguas adyacentes al territorio cedido[36]. Efectivamente los Tribunales Internacionales han afirmado que los acuerdos de cesión territorial de los siglos pasados no preveían la atribución de soberanía sobre los espacios marinos adyacentes[37]. El derecho a proyectar soberanía y jurisdicción sobre las aguas adyacentes de un territorio ha sido considerado inherente a la titularidad del propio territorio, modulándose la extensión y el ejercicio de los derechos conforme a la evolución del Derecho Internacional del Mar, pero nunca ha sido objeto en la historia de un tratamiento diferenciado, ni se ha mencionado en la práctica que al ceder un territorio que con él se cedía sus aguas adyacentes, siendo ésta una consecuencia derivada del propio Derecho Internacional.

Volviendo nuevamente a la expresión «puerto» de Gibraltar cedido en el Tratado de Utrecht sí hemos encontrado una interesante controversia a lo largo del siglo XIX que tal vez pueda subyacer de alguna manera en la posición española. Sin embargo, no hemos encontrado documentación alguna sobre controversia en torno a las aguas gibraltareñas a lo largo del siglo XVIII[38].

Entendemos que puede ser de cierto interés la secuencia de acontecimientos a lo largo del siglo XIX para llegar a poner en un marco adecuado los términos actuales de la controversia en torno a las aguas.

Como hemos mencionado, a lo largo del siglo XVIII la disputa sobre el control de las aguas en la Bahía era de naturaleza militar en el contexto de los tres sitios sobre la Plaza y en este sentido hay que interpretar la construcción en 1730 de las fortificaciones de Santa

[36] Argumentación también expuesta por Levie, H. S., *The Status of Gibraltar,* nota 12, p. 85.

[37] En este sentido el laudo arbitral Guinea/Guinea Bissau, *RIAA*, vol. XIX, p. 179, pár. 81.

[38] «A lo largo del siglo XVIII la casi permanente situación de guerra, materializada por los tres sitios que se sucedieron en el intento fallido de recuperar por las armas la Plaza cedida en Utrecht y por diversas acciones navales que tampoco lograron ningún resultado positivo, no dio ocasión para considerar el tema de las posibles zonas de jurisdicción marítima de España y Gran Bretaña sobre las aguas de la bahía», en Uxó Palasí, J.; «Gibraltar, las aguas de la bahía durante el siglo XIX... *cit.*», p. 20.

Bárbara (en el poniente) y San Felipe y Punta Mala en el interior de la Bahía para reforzar el control en la planificación de las diferentes estrategias militares. No obstante, en 1810 en el contexto de la alianza hispano-británica contra la Francia napoleónica los citados fuertes fueron destruidos para evitar su utilización contra Gibraltar por los invasores franceses que iban controlando poco a poco el sur de España.

Una vez terminada la guerra y ante la ausencia de instalaciones militares permanentes españolas fue consolidándose la práctica británica de utilizar el fondeadero natural de la ensenada de Punta Mala que ofrecía mejores garantías y mayor seguridad que el puerto viejo de Gibraltar.

Debemos tener en cuenta que ya desde el siglo XVIII se aconsejaba a las embarcaciones británicas (cuando obviamente era posible en ausencia de conflicto armado) el fondeo con mayor seguridad ligeramente en el interior de la Bahía[39]. Llegó a ser habitual que los buques que fondeaban en la ensenada de Punta Mala pagasen derechos de puerto a las autoridades británicas en Gibraltar.

Debemos también considerar que durante el siglo XIX uno de los principales problemas de las autoridades españolas con Gibraltar era relativo al control y represión del contrabando[40], en un contexto de enorme convulsión política y dificultades internas en España. En este contexto, no hay duda alguna que la existencia de aguas portuarias gibraltareñas adyacentes a las costas españolas era un elemento importante de distorsión. Quiero recalcar que en los documentos oficiales consultados en los archivos británicos y españoles, el planteamiento de la cuestión litigiosa se centraba en *la delimitación de las aguas del puerto gibraltareño* con el objetivo final por parte española de reprimir el contrabando. Así, después de numerosos incidentes, el 30 de noviembre de 1826, el Secretario de Estado británico para Asuntos Exteriores, Canning, entregó una Nota al embajador español en Londres, conde de Alcudia, de gran interés, en la que describía las aguas del puerto de Gibraltar:

> En ausencia de toda mención en el Tratado de Utrecht de límites reales o imaginarios del puerto de Gibraltar que fue cedido a Gran Bretaña, se hace indispensable en primer lugar buscar el límite natural. Este se encuentra en la curvatura de la costa que termina en Punta Mala, cuyo espacio, en su totalidad, se halla dentro del alcance de los cañones de la guarnición. Dicho punto se ha considerado invariablemente como el límite norte del puerto y, desde que Gran Bretaña entró en posesión de la Fortaleza se han exigido siempre derecho de puerto sobre todos buques anclados

[39] «The only and best place for anchoring in this Bay is the Northward of the Town in 8 or 9 fathoms water, fine sand. Bringing the Old Mole Head about South East of you, and the North end of Gibraltar Hill East of you, and there you may safely ride» en *The English Pilot*, Part III, at. 2, edición de 1716, p. 198.

[40] Hills, G.; *El Peñón de la discordia. Historia de Gibraltar*, Madrid, 1974, p. 449 y ss. También Sánchez Mantero, R., *Estudios sobre Gibraltar, política, diplomacia y contrabando en el siglo XIX*, Diputación Provincial de Cádiz, Cádiz, 1989.

> dentro de ese límite.[41]

De acuerdo con esta afirmación, las aguas del puerto gibraltareño serán adyacentes a la costa española desde la frontera hasta Punta Mala (entre los términos municipales de San Roque y la Línea) y como afirma George Hills «de haber aceptado España tal definición unilateral de límites marítimos hubiera dejado la puerta al contrabando al por mayor»[42], además de dejar parte de la costa española en el interior de la bahía sin proyección de soberanía o jurisdicción sobre las aguas.

Como no cabía esperar de otra forma, España no aceptó la delimitación unilateral de aguas portuarias, abriendo un período agitado documentado en múltiples protestas e incidentes. En Nota del Ministro de Estado, Marques de Miraflores, al Ministro de Su Majestad Británica en Madrid, Lord Howden, de 9 de julio de 1851 se recogen algunos de dichos incidentes y se aprecia con claridad los términos de una controversia en torno a los límites terrestres de Gibraltar y los marítimos, en relación con la delimitación del puerto en lo relativo a las aguas del fondeadero de Punta Mala:

> [...]resultaría el absurdo, de que no presenta ejemplo la historia, de ver un puerto en que las aguas serían inglesas y la costa española, un puerto que no sería puerto, puesto que en él no se podría desembarcar, y una costa que no sería costa porque no tendría mar litoral y jurisdiccional[…]

En 1851, en el documento citado anteriormente, el Gobierno español llegó a proponer «entrar en un arreglo que sin lastimar los derechos de España y su propia dignidad sobre los límites de la Plaza de Gibraltar y puerto» que estableciese los límites de Gibraltar *por mar* y tierra, proponiendo incluso que se declararan aguas comunes «las que median entre el verdadero puerto de Gibraltar y la Línea de San Felipe», ejerciendo los dos Gobiernos jurisdicción mancomunada sobre sus respectivos buques y nacionales, sugiriendo el nombramiento de una Comisión mixta de oficiales de marina. Se puede deducir claramente del documento citado que hay una aceptación clara de la existencia de aguas bajo jurisdicción de Gibraltar, encontrándose el núcleo del problema, una vez más, en la delimitación de las aguas del puerto.

Unos meses después, el entonces Secretario británico para Asuntos Exteriores, Lord Palmerston presentó una nueva Nota, rechazando las posibilidades de acuerdo, reiterando los puntos británicos sobre la jurisdicción portuaria en aguas de la Bahía, refiriéndose expresamente a la Nota de 1826 como definitiva en cuanto a los *límites del puerto de Gibraltar extendiéndose hasta Punta Mala* («[...]La situación y la extensión del fondeadero que constituyen

[41] España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Documentos sobre Gibraltar presentados a las Cortes españolas*, (5ª edición), Libro Rojo sobre Gibraltar, Madrid, 1966, p. 181.

[42] *Ibidem*, p. 450.

el Puerto están claramente señaladas por la profundidad de las aguas y la configuración de la costa, por lo que parece indudable que su límite natural sea el que marca la línea trazada desde Punta Mala [...]»), terminando incluso anunciando que defenderá esta pretensión «con los recursos militares y navales de la Gran Bretaña puedan respaldarle» al «afectar demasiado este derecho a los intereses de la Gran Bretaña». Los años posteriores se siguen caracterizando por la existencia de múltiples incidentes y apresamientos de buques.

Debemos reseñar en este contexto la promulgación por parte del Gobierno español el 10 de diciembre de 1876 de un Real Decreto por el que se dispone que sean consideradas como aguas inglesas de Gibraltar a los efectos de la persecución del fraude las comprendidas al Oeste, entre las faldas del Peñón y la línea recta que partiendo de Punta Mala en dirección a Sierra Bullones (Ceuta) pase a dos millas de Punta Europa y, al sur y al este, una extensión de tres millas desde la playa en todas las direcciones. Esta norma tiene un enorme valor como referencia, aunque formalmente se limite a reconocer la jurisdicción británica sobre dichas aguas a los efectos de la persecución del fraude, dictada indudablemente con el ánimo de disminuir el número de incidentes en la Bahía y centrar los recursos españoles de represión del contrabando en aguas alejadas de Gibraltar. Pero nos parece interesante que acepte incluir las aguas portuarias propuestas por Canning, englobándolas en un contexto mayor, el de la totalidad de las aguas en torno a Gibraltar, pudiendo ser el origen de una distorsión de los términos de la controversia hasta la fecha, centrados en torno a la delimitación de las aguas portuarias, girando desde ese momento la controversia en torno a la delimitación general de las aguas gibraltareñas.

No obstante, el hecho de que el Real Decreto reconociera la existencia de un trozo de costa española (desde la frontera hasta Punta Mala) sin jurisdicción marítima condicionó los términos de las negociaciones posteriores y, pudiera estar, en nuestra opinión, como venimos diciendo, en el origen de los malentendidos que van a venir después.

Esto lo vamos a apreciar en los intentos en el último tercio del siglo XIX de llegar a un acuerdo sobre la delimitación de los espacios marítimos. Efectivamente desde 1879 los Gobiernos británico y español entablan negociaciones tendentes a obtener un *modus vivendi* que delimitara los espacios marítimos de Gibraltar para intentar evitar lo continuos incidentes marítimos.

El punto de partida del Gobierno británico, presidido entonces por Gladstone, establecía como punto de partida el principio, de base consuetudinaria del Derecho Internacional del Mar aplicable a supuestos de costas situadas frente a frente o aplicables también a ríos fronterizos, conocido como *per filum medium aquae*, cuya mejor traducción actual sea

el principio de la línea media equidistante[43]. Indudablemente esta propuesta, que dividía la bahía en dos partes iguales, seguía las directrices de Canning para la delimitación del puerto ampliándolas con carácter general para la totalidad de las aguas gibraltareñas, y dejaba a España con una pequeña parte de su costa sin jurisdicción marítima dejando sin resolver los problemas de represión del contrabando que eran los que multiplicaban los incidentes marítimos. El Ministro español de Estado, Marqués de la Vega Armijo, propuso al Ministro Plenipotenciario británico en Madrid, Sackville West, sustituir la división de la Bahía en dos partes iguales por la siguiente fórmula: «Dividiéndola en cuanto sea conveniente, *de modo que nunca resulte tierra sin agua jurisdiccional*»[44].

Las notas intercambiadas entre las partes son de enorme interés aunque no podemos analizar exhaustivamente cuestiones históricas en este trabajo, no obstante, queremos destacar que a finales del siglo XIX por parte española no está en cuestión la existencia de aguas jurisdiccionales gibraltareñas sino que la cuestión gira en torno a la delimitación de unas aguas, en principio, portuarias, que dejaban a parte de la costa española de la Bahía sin jurisdicción marítima. Véase la nota de 1 de junio de 1882 del Ministro español de Estado Marqués de la Vega Armijo al representante británico en Madrid:

> ¿Cómo llamar *puerto* inglés a unas aguas que bañan la costa de España? […] he aquí la razón porque el Gobierno de S. M. el rey entiende que cualquier división que como «modus vivendi» pudiera hacerse de las aguas de Gibraltar debe tener por fundamento preciso el que esta división se verifique de suerte que no quede sin aguas jurisdiccionales parte alguna de la costa española[45].

Lo cierto es que después del intercambio de notas, el Reino Unido no cedió en su pretensión bajo el argumento de que la zona de aguas entre la Roca y Punta Mala era el lugar de fondeo y anclaje natural[46] cerrando unilateralmente las negociaciones tendentes a un acuerdo sobre los límites de jurisdicción en las aguas de Gibraltar.

El 18 de marzo de 1881, el Ministro de Su Majestad británica en Madrid, Sr. Morier, remitió una nota al Secretario de Estado para los Negocios Extranjeros, Lord Granville que dice:

---

[43] Pueden verse un análisis sobre las negociaciones en Fernández Rodríguez, M., «Gibraltar y sus aguas jurisdiccionales» en el *Boletín de la Real Academia de la Historia*, Vol. 196, nº 2 (1999), pp. 326-336.

[44] Conferencia del Marqués de Vega Armijo con el Ministro de Inglaterra, Mr. West, celebrada el 15 de junio de 1881 sobre el modus vivendi en la Bahía de Gibraltar y *statu quo* en la parte de tierra. Museo de Pontevedra, Colección Solla.

[45] Citado por Uxó Palasí, J.; «Gibraltar, las aguas de la bahía durante el siglo XIX... *cit.*», p. 27.

[46] El Ministro español Marqués de la Vega relata que el plenipotenciario británico Morier, sustituto de West, le comentó «Pues me temo que si se han de dar a V.V. las aguas jurisdiccionales no vamos a tener donde anclar nuestros barcos». Documento de 7 de julio de 1882, Conferencia de Vega de Armijo con Morier, Museo de Pontevedra, Colección Solla.

> Señor, tengo el honor de informar que, de acuerdo con las instrucciones contenidas en su despacho de 5 de los corrientes, he dirigido una Nota al Ministro de Estado informando a Su Excelencia de que, como consecuencia de las divergencias de los puntos de vista de ambos Gobiernos en el asunto del propuesto modus vivendi sobre la Bahía de Gibraltar, el Gobierno de Su Majestad no está dispuesto a seguir sosteniendo con el Gobierno de Su Majestad Católica unas negociaciones que tienen tan pocas probabilidades de conducir a un acuerdo.[47]

Es relevante la cita del Ministro español de Estado, Marqués de Vega Armijo, describiendo la entrevista de cierre de las negociaciones con el representante británico Morier, resultando cuando menos paradójica, puesto que lo que España rechaza categóricamente en el siglo XIX en virtud del Derecho Internacional será lo que defienda desde la segunda mitad del XX: «Tampoco pido yo eso (refiriéndose al comentario de Morier de no tener sitio donde anclar los barcos); *el Derecho de Gentes concede a toda nación que no haya tierra sin agua jurisdiccional*»[48].

Es de enorme interés destacar que no está documentado en este período que España negara el hecho de que Gibraltar pudiera disponer de aguas de su soberanía y jurisdicción. Lo que España rechazaba en este período era que la jurisdicción portuaria de Gibraltar abarcase aguas contiguas hasta costa española, que consecuentemente se quedaban sin poder proyectar competencias estatales hacia el mar, esto es, se da la paradoja que España defendía entonces que no era posible aplicar el principio de la costa seca.

La delimitación de las aguas de la Bahía a efectos de represión del contrabando y división de facto de los límites marítimos efectuado por España en el Decreto de 10 de diciembre de 1876 (que aceptaba la delimitación del puerto gibraltareño de Canning) estuvo vigente hasta la entrada en vigor del Decreto 2.671/1967, de 19 de octubre, que delimitaba las aguas del entonces emergente Puerto de Algeciras e incluía el fondeadero de Punta Mala. En ese mismo año empezó la construcción por parte española del pantalán de San Felipe cerca de la frontera y supuso el cambio de uso del fondeo en la ensenada natural de Punta Mala. José Uxó Palasí señala:

> El primer movimiento que se hizo (y, por consiguiente, el más difícil porque precisaba romper una inercia de muchos años) fue el de ocupar físicamente el fondeadero que desde Punta Mala hasta el punto de la costa en donde arranca la verja que separa Gibraltar del resto de España venía siendo ocupado, todavía en estos años sesenta, por los buques que esperaban entrar en el puerto de Gibraltar. Estos mercantes, en cuanto fondeaban, eran visitados por los agentes portuarios gibraltareños para cobrarles los oportunos derechos de anclaje […] En los primeros meses de 1967 la construcción del llamado Pantalán de San Felipe, en la playa de La Línea de la Concepción, marcó

[47] Cfr. *Correspondence respecting maritime jurisdiction in Gibraltar Waters. Presented to both Houses of Parliament by Command of Her Majesty*, 1883, London, Printed by Harrisons and Sons, no. 56. Reproducido también en el *Libro Rojo de Gibraltar... cit.*, p. 205.

[48] Documento citado en nota número 46.

> la señalada presencia física en el fondeadero de Punta Mala y empezó a crear la imagen real, en los buques mercantes extranjeros que allí fondeaban, de que, contrariamente a lo que la costumbre les hacía suponer, aquellas aguas no eran británicas.[49]

La transformación física de la costa norte española de la Bahía a finales de los años sesenta, con la consolidación de La Línea de la Concepción como núcleo urbano y como consecuencia del, cuanto menos controvertido, Plan de Desarrollo del Campo de Gibraltar, con la construcción de una refinería y otras instalaciones industriales contribuyó también a la transformación de usos del antiguo fondeadero de Punta Mala.

Desde nuestro punto de vista esta evolución histórica puede estar en el origen de la defensa por parte de algún sector de la doctrina española de que la expresión «puerto» incluida en el Tratado de Utrecht no supone reconocimiento de aguas jurisdiccionales de Gibraltar. En definitiva, en nuestra opinión, esta tesis representa una desnaturalización de las controversias en torno a los límites portuarios gibraltareños y estas citas históricas de nuestro trabajo nos recuerdan que, si bien, existía esa controversia sobre límites portuarios en el interior de la Bahía, España no ha venido negando la existencia del derecho de Gibraltar a extender su soberanía y jurisdicción sobre las aguas adyacentes de la Roca a lo largo del siglo XVIII, XIX y primera mitad del XX.

Solo bajo el régimen franquista, a partir de la segunda mitad del siglo XX va a aparecer la llamada teoría de la «costa seca» (que curiosamente con tanto ahínco España combatió en el siglo XIX en relación con la costa española afectada por el denominado «Puerto Canning» como hemos expuesto), y que será seguida por la práctica española y reproducida por la doctrina. Quizás un punto de inflexión sea el Alegato de 18 de mayo de 1966 leída por el Ministro español Castiella al comienzo de las negociaciones hispano-británicas sobre Gibraltar, así como el incidente del *Arcadian*. Se trataba de un buque mercante que en diciembre de 1967 fondeó en el fondeadero de Punta Mala, esto es, a muy poca distancia de la ciudad de La Línea[50] con un cargamento de explosivos y municipios para la guarnición de Gibraltar que dio lugar a una dura respuesta del Ministro franquista Castiella: «que por razones de seguridad y de humanidad no quiso realizar en el interior del puerto de Gibraltar y no tuvo inconveniente en llevar a cabo frente a una inerme ciudad española».

Como hemos tratado de defender, la administración española ha podido desnaturalizar los términos de una controversia en torno a los límites marítimos del puerto de Gibraltar,

[49] Uxó Palasí, J.; «Gibraltar, las aguas de la bahía en el siglo XX... *cit.*», p. 158.

[50] Ciudad española no existente cuando Canning determina la extensión del puerto gibraltareño hasta Punta Mala y que empieza constituyéndose en torno a «la línea militar» construida en el siglo XIX uniendo los fuertes de San Felipe y Santa Barbara. Es obvio que el nacimiento y consolidación de un núcleo de población española adyacente al fondeadero de Punta Mala va a contribuir a exacerbar la controversia en torno a los límites portuarios gibraltareños.

defendiendo desde entonces una interpretación maximalista contraria a la propia práctica española anterior al endurecimiento de la postura del Gobierno español a partir de 1965, paralelo al fracaso de las negociaciones en el marco de Naciones Unidas y la multiplicación de incidentes marítimos y aéreos que termina en el cierre de la Verja en 1969. Es en esta época, en nuestra opinión, cuando se enraíza y generaliza en la práctica española y en la doctrina, esta interpretación manifiestamente infundada, en nuestro punto de vista, según los antecedentes históricos.

C. Argumento en virtud del cual la cesión territorial del Tratado de Utrecht al incluir la expresión «sin jurisdicción alguna» implica que la cesión se limita exclusivamente a los elementos citados en el Tratado de Utrecht (ciudad, defensas, puerto y fortificaciones) y por lo tanto, no abarca aguas adyacentes

Hemos encontrado algunas referencias en la doctrina y en la práctica española a la expresión «sin jurisdicción alguna» como justificante de la posición que interpreta que la cesión negociada en Utrecht no incluía espacios marinos. En este sentido, podemos citar un trabajo de José Uxó Palasí, utilizado muchas veces como referencia[51] y en el que expone:

> Su artículo X (refiriéndose al Tratado de Utrecht) manifestaba con precisión que el monarca español cedía al británico la ciudad y castillo de Gibraltar, junto con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen. Señalando literalmente, para dejar constancia explícita de la auténtica interpretación que debía darse a la voluntad con que el rey Felipe V permitía tal cesión, que la misma se realizaba «sin jurisdicción territorial alguna». *No se hacía, por lo tanto, ninguna clase de cesión en cuanto a la soberanía sobre las aguas propias del Peñón.*

Otro texto bastante representativo de esta posición es el de la profesora Orihuela Calatayud que afirma:

> Desde un punto de vista estrictamente jurídico, Gibraltar fue cedido a Gran Bretaña en virtud del Tratado de Utrecht, en cuyo artículo X se cede a la Corona británica la propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar […] *pero sin jurisdicción territorial alguna*[52]. Esta última precisión comporta desde el punto de vista español, numerosas veces enunciado en documentos oficiales y diplomáticos, la improcedencia de ejercer soberanía o jurisdicción alguna sobre las aguas adyacentes a la Roca, salvo las incluidas dentro del puerto de Gibraltar y la negativa, por tanto, de reconocer al propietario de la Roca título alguno sobre cualesquiera espacios marinos[53].

Nuevamente ponemos de manifiesto nuestra discrepancia con esta línea de interpretación e intentaremos analizar nuestros razonamientos.

En primer lugar, tal y como señala Levie, del análisis de las negociaciones en Utrecht

[51] Uxó Palasí, J., «Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas», *Revista Veintiuno*, nº 44 (invierno, 1999-2000), p. 22.

[52] En cursiva en el texto original.

[53] Orihuela Calatayud, E., *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Universidad de Murcia, 1989, p. 26.

se puede desprender que no hay ningún interés en las partes en limitar la cesión al medio terrestre[54]. Efectivamente no hemos encontrado ningún documento o referencia alguna al medio marino en las negociaciones previas al Tratado de Utrecht. Por el contrario, sí hemos encontrado referencias que permiten interpretar adecuadamente la voluntad de las partes a la hora de definir los términos de la cesión territorial. Referencias que, por otra parte, hay que poner en relación con la realidad geográfica, urbana y social de la zona en el siglo XVIII.

Nos referimos a que la pretensión británica era obtener una mayor extensión territorial que el Gibraltar fortificado. Así en carta de 10 de mayo de 1712 de los negociadores franceses (que representaban los intereses españoles en Utrecht) se recoge:

> Sin embargo, Gran Bretaña pedía ahora que sean cedidas a Inglaterra una *extensión de territorio alrededor de Gibraltar* equivalente a la distancia de dos disparos de cañón y toda la isla de Menorca[55].

A la demanda de obtener un mayor territorio en torno a la plaza, la respuesta de Luis XIV (rey francés, abuelo del rey de España Felipe V, al mando de las conversaciones y negociaciones de Utrecht) es la siguiente:

> El rey tiene gran dificultad para inducir al rey de España a que ceda Gibraltar a los ingleses, siendo la intención del príncipe, como ha manifestado repetidamente, no entregar ni una pulgada del territorio en España. Aún será mucho más difícil conseguir de él ahora la más mínima concesión en un punto tan importante, cuando se insiste en que renuncie a sus derechos a la corona de Francia y considere a España como único patrimonio que puede legar a sus descendientes. Así pues, esta nueva demanda será con toda seguridad rechazada y los poderes que Su Majestad ha recibido del rey católico son directamente opuestos a tal pretensión. Como quiera que él no se haya explicado con respecto a la entera cesión de la isla de Menorca, el rey hará uso de sus esfuerzos para conseguirlo, *como una especie de equivalente al territorio que rodea Gibraltar*, y en esta consideración y desde este momento, su majestad promete que será cedida toda la isla de Menorca.

Está suficientemente bien documento en la historiografía en torno a Gibraltar las diferentes posiciones entre los negociadores británicos que pretendían extender la jurisdicción de la fortaleza sobre los territorios próximos y los negociadores franceses que la rechazaban. En este sentido, es clarificador la carta del Plenipotenciario británico en Utrecht, Sr. Bristol, al Secretario de Estado de Su Majestad Británica para los Negocios Extranjeros, Lord Saint John de fecha 26 de abril de 1712:

> […] Con respecto a nuestros intereses en España, y después de muchas controversias, se decidió aplazar a un acuerdo futuro con los Ministros españoles el asunto de la extensión de terreno alrededor de Gibraltar, al insistir los franceses que no podían bajo ningún otro pretexto aceptar el artículo siguiente […][56].

[54] Levie, H. S.; *The status of Gibraltar*, *op. cit*., p. 85.

[55] *Letters*, vol. II, pp. 553-4, firmadas por todos los plenipotenciarios, citada por Hills, G.; *El Peñón de la discordia. Historia de Gibraltar... cit.,* p. 257.

[56] Cfr. *British Museum*, M.S.S. 22.205, reproducido también en un breve extracto en el *Libro Rojo sobre Gibraltar... cit*.,

La incorporación de negociadores españoles después del acuerdo franco-británico de 11 de abril de 1713, el plenipotenciario Duque de Osuna y el Marqués de Monteleón, no aportó modificación alguna de lo negociado y acordado.

Como es también bien conocido, las tensiones en torno al istmo surgieron inmediatamente después de firmado el Tratado con una larga secuencia de incidentes que empezaron en torno a la Torre del Diablo y el Molino.

Una vez firmado el Tratado, es también significativa la Nota de agosto de 1723 del embajador británico en Madrid comunicando oficialmente al Gobierno español su interpretación de la expresión «sin jurisdicción territorial»: Si bien en el artículo X del Tratado de Utrecht se estipula que los ingleses *no tendrán jurisdicción territorial aneja a la Plaza de Gibraltar*, debe sin embargo entenderse en el sentido de que se refiere más allá de donde llegan los cañones de las fortificaciones[57].

Indudablemente, aunque puede entenderse también una proyección hacia el mar de la emergente teoría de Cornelius Van Bynkershoek de la bala de cañón, parece evidente que los británicos se están refiriendo a los territorios limítrofes a la Roca. Así en la larga Nota del Secretario de Estado, Marques de la Paz, al Ministro de Su Majestad Británica en Madrid, Sr Keene, de 24 de mayo de 1731 en relación con la construcción de fuertes españoles al norte de Gibraltar se rebate extensamente el alegado derecho británico a extender el ámbito territorial de Gibraltar hasta la distancia alcanzada por su artillería, manifestando que la expresión «sin jurisdicción territorial» acordada en Utrecht impide tal extensión territorial, llegando a decir «[…] y que como la sola razón que se alegó en el Tratado de Utrecht para no acordar la jurisdicción territorial a la Plaza de Gibraltar fue el precaver los contrabandos […]»[58].

En definitiva, en los documentos consultados no hay referencia alguna, ni en la parte española, ni en la británica, a cualquier interpretación de la tan citada expresión «sin jurisdicción territorial alguna» refiriéndose a las aguas circundantes al Peñón.

Como es bien conocido, los incidentes en torno al istmo se multiplicaron a lo largo de los siglos XVIII y XIX y desembocaron en la progresiva ocupación del istmo hasta el trazado de la actual Verja-frontera en 1909 con distintas consecuencias jurídicas y políticas. Obviamente no podemos ocuparnos de estas vicisitudes históricas, ya que desbordarían el objeto del trabajo, pero nos sitúan en el elemento central clave: la necesidad de perfilar exactamente los términos territoriales de la cesión.

p. 169.

[57] Citado por Uxó Palasí, J., «Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas... *cit.*», p. 22.

[58] Nota reproducida en España. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, *Libro Rojo... cit.,* p. 169.

Téngase además en cuenta que a principios del siglo XVIII, Gibraltar era, por una parte, la plaza fortificada, pero también era Gibraltar su «campo»; esto es, el territorio que cubría toda la orilla norte del arco de la Bahía (entonces de Gibraltar en los documentos españoles) donde no existía entonces villa, población o ciudad alguna. En lo que hoy es Algeciras, sólo existían ruinas de la próspera ciudad medieval derruida por sus propios habitantes en 1369, no existiendo ni La Línea, ni San Roque, ni Los Barrios, sino espacios rurales de cortijadas y monte. Solo después de la toma de Gibraltar en 1704 se produjo una completa transformación del entorno con la creación de nuevos asentamientos que darán lugar a la actual red urbana de la Bahía[59]. Entendemos que es muy importante para centrar la cuestión reseñar que, antes de la toma británica, desde la plaza de Gibraltar se ejercía jurisdicción sobre estos territorios. Gibraltar ostentaba en términos modernos la condición de cabeza de partido de los territorios vecinos (que hoy componen el denominado «Campo de Gibraltar», excepción hecha de la ciudad de Tarifa) después de la destrucción de la ciudad medieval de Algeciras por sus habitantes musulmanes en 1369, previa a su reconquista por las tropas cristianas y su consiguiente abandono y despoblamiento.

El 15 de diciembre de 1462 firma el rey castellano Enrique IV una carta de privilegio y población por la que concede a Gibraltar el antiguo término de Algeciras, revocando los derechos anteriores de que disfrutaron principalmente Tarifa y Jerez de la Frontera, que como poblaciones limítrofes y ante la destrucción de la ciudad algecireña, desde el siglo XIV se habían aprovechado de sus términos. Esta carta se complementa con la donación de Algeciras a favor de la ciudad de Gibraltar realizada por los Reyes Católicos el 9 de julio de 1502, confirmada por la Carta de Privilegio y confirmación de la donación de Algeciras a Gibraltar de Felipe II el 7 de marzo de 1564[60].

Obteniendo la ciudad de Gibraltar la condición de ciudad de realengo, los Reyes Católicos concedieron a la plaza una serie de franquicias y repartimientos económicos[61] entre sus pobladores distribuyendo derechos sobre el conjunto de fincas de la orilla norte de la Bahía. Por supuesto, los pleitos y querellas en relación con las fincas en estos territorios tenían lugar en la plaza de Gibraltar. En definitiva, la administración y jurisdicción[62] sobre los territorios

[59] Véase Suárez Japón, J. M., *Frontera, territorio y poblamiento en la provincia de Cádiz*, Universidad de Cádiz, 1991, p. 205.

[60] Pueden verse estos documentos en la obra del prof. Martín Gutiérrez, D.; *Sociedad política campogibraltareña. Desde los orígenes hasta la incorporación a Castilla*, Algeciras, 1997.

[61] Entre la historiografía clásica de Gibraltar, López de Ayala, I., *Historia de Gibraltar*, Madrid, 1782 y Hernández del Portillo, A., *Historia de la muy moble y más leal ciudad de Gibraltar*, Madrid, 1781 (hay una versión de 1994 publicada por la UNED en Algeciras).

[62] Sobre la expresión «jurisdicción» véase Martínez Ruiz, E. y Pazzis Pi, M. de, (Coord.), In*stituciones de la España Moderna, las jurisdicciones*, Actas editorial, Madrid, 1996.

del «Campo de Gibraltar» se centralizaba en la ciudad de Gibraltar hasta 1704.

Estas referencias históricas son necesarias para comprender que la expresión utilizada en el artículo X del Tratado de Utrecht «[...] sin jurisdicción territorial alguna» pretende eliminar las capacidades de ejercicio de jurisdicción o cualquier aprovechamiento que desde Gibraltar se pudieran realizar sobre el territorio de la orilla norte de la Bahía y conocido como «Campo de Gibraltar», según la práctica anterior a la conquista en 1704. Por ello, es bien ajena a los negociadores de Utrecht la intención de extender tal expresión a los espacios marinos adyacentes al Peñón. Como hemos mencionado, tal enfoque no aparece en ninguno de los documentos relacionados con la negociación del Tratado de Utrecht, existiendo, no obstante, referencias a la voluntad manifiesta de que la cesión no abarque estos territorios circundantes a Gibraltar.

Al quedar circunscrita la expresión al territorio terrestre, Levie[63] menciona que la posición española no encuentra ningún apoyo en la costumbre y en la práctica internacional. Debemos mencionar también que Levie resalta la importancia de la ubicación de la frase «sin jurisdicción territorial alguna» no en el primer párrafo del artículo X del Tratado que contiene la cesión de Gibraltar, sino en el segundo, que contiene las limitaciones de los términos de la cesión, por lo que hay que interpretar la frase en relación con las limitaciones pactadas por las partes, no con el ámbito territorial del primer párrafo[64].

Finalmente debemos mencionar que la interpretación que venimos defendiendo de la expresión «sin jurisdicción territorial alguna» en el sentido que es ajena a la delimitación de espacios marítimos, parece irse abriendo paso en los nuevos trabajos de la doctrina española, destacando el siguiente párrafo de la profesora Antón Guardiola:

> Creemos (en relación con la expresión «sin jurisdicción territorial alguna») que se trata de una limitación territorial que sólo afecta al ámbito espacial de la cesión, en el sentido de que ésta no podría abarcar más de lo expresamente recogido en el párrafo primero, excluyendo cualquier tipo de jurisdicción o «*droit de regard*» sobre el territorio circunvecino. En este sentido, es importante resaltar que antes de 1704 el Campo de Gibraltar formaba un todo con la ciudad de Gibraltar, cuyo término municipal se extendía al conjunto del Campo, existiendo una única jurisdicción[65].

D. Adhesión plena y sin crítica a la posición oficial española expresada en diversas declaraciones oficiales

La interpretación española que como venimos explicando se ajustaría a la denominada

[63] Levie, H. S., *The status of Gibraltar... cit.*, nota 16, p. 85.

[64] Esta argumentación también la encontramos en Fawcet, J. E. S., «Le litige de Gibraltar: les problèmes juridiques», *Articles et Documents,* nº 1870, 22 de septiembre de 1967, pp. 6-14, p. 9 y también en *International Affairs*, Vol. 43 (1967).

[65] Antón Guardiola, C., *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea... cit.,* p. 43.

doctrina de la «costa seca» mantiene la exclusión de la posibilidad de que un territorio proyecte derecho alguno sobre los espacios marinos definidos en el nuevo Derecho Internacional del Mar, de acuerdo con una lectura literal de los términos de la cesión, haciendo siempre una referencia genérica al artículo X del Tratado de Utrecht, y viene siendo reproducida por parte de la doctrina, sin acogerse a ningún término concreto del Tratado[66], ni acogiéndose a criterio interpretativo alguno, sino aferrándose a las declaraciones unilaterales manifestadas por España. Estas declaraciones son habituales desde la segunda mitad del siglo XX.

La doctrina española cita frecuentemente las declaraciones manifestadas en relación con la delimitación de los espacios marinos españoles como elementos clave en la controversia. Con motivo de la adhesión de España a los Convenios de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua y al Convenio sobre la Plataforma Continental[67], el Gobierno español formuló la siguiente Declaración:

> Sin embargo, su adhesión no puede ser interpretada como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar que no están comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht de 13 de julio de 1713 entre las Coronas de España y la Gran Bretaña.

La misma declaración la encontramos en la ley 10/1977, de 4 de enero, sobre Mar Territorial y a la firma de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 por España. La declaración afirma que tal acto de ratificación

> no puede ser interpretado como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativas a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht de 13 de julio de 1713[68].

Al firmar la citada CNUDM, España añadió a la declaración transcrita, situando la controversia en el contexto descolonizador auspiciado en su día por Naciones Unidas, que

> El Gobierno español considera, asimismo, que la Resolución III de la Tercera Conferencia de

[66] Entre los pronunciamientos en este sentido, Gutiérrez Castillo, V. L. en *España y sus fronteras en el mar*, Universidad de Córdoba, Dykinson, 2004, p. 201, que manifiesta «[…] Para España, sin embargo, dichas aguas no están bajo soberanía británica. Argumentos no faltan. La actitud británica es contraria al Derecho internacional […]. Por esta razón, coincidimos con el profesor Aurrecoechea, cuando afirma que las aguas adyacentes a la roca están bajo jurisdicción española». Sin mayor análisis y como muestra de la tradicional doctrina española: Núñez Villaverde, J., en «El Tratado de Utrecht: consecuencias de la evolución del contencioso hispano-británico» en *Actas del Congreso Internacional sobre el Estrecho de Gibraltar*, Ceuta, noviembre de 1987, UNED, Madrid, 1998, p. 524, quien después de transcribir parcialmente al artículo X del Tratado de Utrecht afirma sin más: «Las consecuencias más directas de ese documento pueden agruparse en los siguientes puntos: […] 2) Tampoco existen "aguas territoriales británicas" tal y como pretenden los ingleses». En la página siguiente, p 525 se limita a afirmar: «Como ya se ha visto, del texto del artículo X del Tratado no puede deducirse que Gran Bretaña disponga de ningún tipo de aguas territoriales en torno a la colonia […]».

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

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

> las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar no es aplicable al caso de la Colonia de Gibraltar, la cual está sometida a un proceso de descolonización en el que son aplicables exclusivamente las Resoluciones pertinentes adoptadas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.[69]

Con dicha Declaración formulada por España se pretende que el hecho de ratificar la Convención que contiene la regulación jurídica básica de los espacios marinos que se han cristalizado, o bien, desarrollado en la III Conferencia de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, no pueda significar un reconocimiento presunto de la jurisdicción británica sobre las aguas adyacentes al Peñón, o al menos, que así pudiera interpretarse por alguna de las partes implicadas en la controversia[70].

No obstante, en nuestra opinión, estas declaraciones o resoluciones interpretativas tienen un valor jurídico relativo en cuanto que se limitan a expresar el tradicional punto de vista español, pero no debemos olvidar que no se trata en puridad de reservas a la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar en cuanto que el artículo 309 de la citada Convención establece que no se podrán formular reservas ni excepciones, salvo las expresamente autorizadas por otros artículos de la Convención. El artículo 310 de la Convención dispone que el artículo 309 no impedirá que un Estado, al firmar o ratificar esta Convención o adherirse a ella, haga declaraciones o manifestaciones, cualquiera que sea su enunciado o denominación, a fin de, entre otras cosas, armonizar su derecho interno con las disposiciones de la Convención, siempre que tales declaraciones o manifestaciones no tengan por objeto excluir o modificar los efectos jurídicos de las disposiciones de la Convención en su aplicación a ese Estado.

Parece claro, pues, que el valor jurídico de las declaraciones españoles es relativo, en cuanto que, una declaración unilateral, no puede modificar el alcance de los efectos jurídicos de las disposiciones de la Convención, siendo uno de los principios jurídicos clave de la citada Convención el conocido como «la tierra domina al mar», esto es, que la soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial (art. 2 de la CNUDM).

En este orden de cosas, conviene recordar que España no concede validez jurídica alguna a la declaración unilateral marroquí en el momento de ratificar la Convención de Naciones

---

[69] *BOE* nº 39 de 14 de febrero de 1997. Sobre esta declaración Izquierdo Sans, C., *Gibraltar en la Unión Europea... cit.*, pp. 82-86 y Riquelme Cortado, R. *España ante la Convención sobre el Derecho del Mar. Las Declaraciones formuladas*, Universidad de Murcia, 1990, pp. 72-74.

[70] Riquelme Cortado, R., *España ante la Convención sobre el derecho del mar. Las declaraciones formuladas... cit.*, nota 76, p. 70. Sobre este tema, también el trabajo de Di Comite, V. di, «La incidencia de la ratificación española del convenio de Montego Bay sobre el régimen jurídico del estrecho de Gibraltar» en *REDI*, Vol. XLIX, Nº 1 (1997), p. 328.

Unidas sobre Derecho del Mar el 31 de mayo de 2007. Marruecos introdujo entonces una declaración expresa no reconociendo espacios marinos españoles adyacentes a Ceuta, Melilla, Alhucemas, Vélez de la Gomera y Chafarinas[71]. Es cierto que no se trata de supuestos idénticos, en cuanto que Marruecos no defiende la teoría de la «costa seca», sino que parte del no reconocimiento de que dichos territorios sean españoles, pero resulta interesante el hecho de que España no otorga validez jurídica a la declaración unilateral por parte de Marruecos[72]. España, el 10 de septiembre de 2008, formuló una comunicación relativa a dicha declaración mediante la que afirma que los mencionados territorios son parte integrante del Reino de España, que ejerce su total y plena soberanía sobre estos territorios, así como sobre los espacios marinos generados a partir de los mismos en virtud de lo previsto en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Continúa afirmando la comunicación que las leyes y reglamentos marroquíes referidos a los espacios marinos no son oponibles a España, salvo en caso de compatibilidad con las previsiones de la Convención, ni pueden afectar a los derechos soberanos o de jurisdicción que España ejerza o pueda ejercer sobre sus propios espacios marinos, definidos de conformidad con la Convención y otras normas internacionales aplicables[73].

En otras palabras, España defiende que la declaración unilateral marroquí no puede afectar a los derechos sobre las aguas adyacentes a sus territorios debidamente reconocidos en la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

En cualquier caso, es un principio bien asentado por el Derecho Internacional y reconocido por el Tribunal Internacional de Justicia que los derechos soberanos de los Estados deben ponderarse y modularse de acuerdo con los principios y criterios existentes en el Derecho Internacional, no aceptándose declaraciones unilaterales si no son conformes con las reglas y principios del Derecho Internacional del Mar. Especialmente útil creemos que es este párrafo de la sentencia de 18 de diciembre de 1951, en el asunto *Pesquerías*, entre el Reino Unido de Gran Bretaña y Noruega:

> La delimitación de los espacios marítimos tiene siempre un aspecto internacional; no puede depender de la sola voluntad del Estado ribereño tal como se expresa en su derecho interno. Si es verdad que el acto de delimitación es necesariamente un acto unilateral, porque sólo el Estado ribereño tiene competencias para verificarlo, por el contrario, la validez de la delimitación respecto

[71] La declaración marroquí puede verse en Vázquez Gómez, E. M. «Crónica de Derecho del Mar (enero-junio de 2007)», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 14 (2007), pp. 2-3.

[72] Sobre los problemas jurídicos de delimitación marítima en el norte de África, véase Gutiérrez Castillo, V. L., *El Magreb y sus fronteras en el mar*, Huygens, Barcelona, 2009.

[73] Publicado en el *BOE* nº 274 de 13 de noviembre de 2009, pp. 95491-95492.

a terceros Estados depende del Derecho Internacional.[74]

En definitiva, no parece especialmente sólido defender la tesis de la costa seca exclusivamente en relación con las declaraciones unilaterales formuladas por España. Es cierto, que aunque cierto sector de la doctrina se ha apoyado únicamente en la existencia de estas declaraciones, lo cierto es que gran parte ha utilizado además, de forma genérica, las diversas interpretaciones de la literalidad del artículo X del Tratado de Utrecht que hemos venido analizando (citado además expresamente por España en las mencionadas declaraciones).

Tan pronto como España bajo la dictadura franquista empieza a defender esa extraña figura de la «costa seca» respecto a Gibraltar, la respuesta británica es relativamente rápida y ya en 1966 reacciona argumentando en contra de esta interpretación:

> No se puede justificar la afirmación de que los límites de las aguas territoriales de Gibraltar están fijadas en el artículo X del Tratado de Utrecht y comprenden únicamente las aguas del puerto.
>
> El hecho de que en el Tratado se cediese específica y únicamente el Puerto de Gibraltar, sin hacerse mención alguna de aguas territoriales, es irrelevante, ya que desde hace tiempo se reconoce que toda cesión de territorio comprende automáticamente la cesión de las aguas jurisdiccionales adyacentes, a no ser que se declare específicamente lo contrario.
>
> El Gobierno de Su Majestad siempre ha estado y sigue dispuesto a negociar con el español la división de las aguas territoriales en la Bahía de Gibraltar; pero, no existiendo un acuerdo negociado, el Gobierno de Su Majestad fundamenta su derecho a la jurisdicción sobre las aguas adyacentes a Gibraltar en los principios generales del Derecho Internacional.[75]

Y al igual que España, el Reino Unido aprovechó el instrumento de adhesión a la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar de 1982 para declarar su postura respecto a las aguas gibraltareñas[76]. Así pues y haciendo uso de los derechos contenidos en la Convención, el Reino Unido ha defendido la legalidad de su delimitación de las aguas jurisdiccionales de Gibraltar, pero no extendiéndolas hacia las 12 millas como, en teoría, podría haber hecho hacia el sur y suroeste de la Roca en virtud de las reglas establecidas en el texto de la Convención, sino 1,5 millas hacia el oeste, en el interior de la Bahía, que

[74] *Cour Internationale de Justice: Affaire des Pêcheries. Recueil* 1951, p. 132.

[75] Incluido como documento número 33 de España. Ministerio de Asuntos Exteriores, *Un nuevo libro rojo sobre Gibraltar*, Madrid, 1968., p. 501.

[76] «With regard to point 2 of the declaration made upon ratification of the Convention by the Government of Spain, the Government of the United Kingdom has no doubt about the sovereignty of the United Kingdom over Gibraltar, including its territorial waters. The Government of the United Kingdom, as the administering authority of Gibraltar, has extended the United Kingdom's accession to the Convention and ratification of the Agreement to Gibraltar. The Government of United Kingdom, therefore, rejects as unfounded point 2 of the Spanish declaration». Declaración que se encuentra citada en Anderson, D., *Modern Law of the Sea*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2008, p. 68.

corresponde de manera aproximada a la línea media equidistante y 3 millas en la zonas sur y este, donde no se encontrarían con espacios marinos españoles[77].

En el diario oficial de junio de 1987, *The Gibraltar Gazette,* aparece publicado un mapa detallando lo que se denomina *the British Gibraltar Territorial Waters*[78], delimitación de aguas que se reproduce en las cartas náuticas oficiales del Almirantazgo británico

El conjunto de las aguas territoriales del Peñón se encuentran hoy incluidas como espacio natural protegido en virtud de la *Nature Protection Act* de 1991, estableciendo ciertas limitaciones relativas a la navegación y a la pesca. En la actualidad, la delimitación de las aguas se precisó el pasado 10 de febrero de 2011 en una enmienda al *Nature Protection Act*[79]:

> BGTW means British Gibraltar Territorial Waters which is the area of sea, the sea bed and subsoil within the seaward limits of the territorial sea adjacent to Gibraltar under British sovereignty and which, in accordance with the United Nations Convention on the Law of the Sea 1982, currently extends to three nautical miles and to the median line in the Bay of Gibraltar.

La expresión *British Gibraltar Territorial Waters* (*BGTW*) ha ido sustituyendo otros términos como *Gibraltar Waters*[80] o *Territorial Waters*[81]. La definición descrita de *BGTW* se reproduce íntegramente en la normativa interna gibraltareña de transposición de la Directiva Marco sobre Estrategia Marina Europea[82] – *Marine Strategy Regulations* 2011, párrafos 2 (1) y 2 (3, a)[83].

Sobre gran parte de estas aguas se proyecta una peculiar controversia en tono a la designación de Lugares de Interés Comunitario en el marco de la normativa medioambiental europea al solaparse dos espacios protegidos, uno español y otro británico sobre las mismas aguas en torno a la Roca[84].

---

[77] Un análisis desde la óptica británica en O'Reilly, «Gibraltar: Sovereignty Disputes and Territorial Waters», *Boundary and Security Bulletin*, Vol. 7, nº 1 (1999), pp. 67-81.

[78] Sobre ello, Uxó Palasí, J., «Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas... *cit.*», p. 27.

[79] «Interpretation and General Clauses Act, Nature Protection Act 1991 (Amendment) Regulations 2011». Publicación oficial en *Gibraltar Gazette*, 10th February 2011*, Legal Notice* nº 12 de 2011.

[80] Que se encuentra, por ejemplo, en Gibraltar Merchant Shipping Act 1995 Traffic Monitoring – Community Vessel Traffic Monitoring and Information System (Amendment) regulations 2011, Legal Notice 51 de 2011, Second Supplement to the *Gibraltar Gazette* nº 3840, 17.03.2011. (Véase la figura 1)

[81] Gibraltar Merchant Shipping Act 1995 prevention of Pollution – Prevention of Pollution from Ships (Amendment) Regulations 2011, Legal Notice 24 de 2011, Second Supplement to the *Gibraltar Gazette* nº 3840, 17.03.2011.

[82] Véase González, I. y Acosta, M., «Política Marítima Integrada Europea; Estrategia marina en la Bahía de Algeciras y Gibraltar» en *Actas del I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2012, pp. 1232-1241 y de los mismos autores «La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar*», REEI*, núm. 25, junio de 2013.

[83] The Marine Strategy Regulations 2011. Gibraltar Regulations, Legal Notice 13 de 2011, *Gibraltar Gazette*, nº 3835, 10/02/2011, pp. 00072-00108 en vigor desde el 10/02/2011.

[84] Verdú Baeza, J., «La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿una nueva controversia?» en *Revista Española de Derecho Internacional,* Vol. LXI , nº 1, pp. 286-291.

2. Posición intermedia de reformulación de la teoría de la «costa seca»

En la doctrina podemos encontrar una posición intermedia entre las contrapuestas teorías española de la 'Costa Seca' (que no reconoce aguas a Reino Unido excepto las interiores del puerto), y la teoría británica de proyección de espacios marítimos propios en torno al istmo y Peñón de Gibraltar (*British Gibraltar Territorial Waters*). El Profesor Alejandro del Valle, en diversos trabajos[85], ha construido una teoría propia que entiende que, al no cederse la montaña completa ni la cara de levante del Peñón, las aguas del este serían españolas, mientras que las de la cara oeste de la montaña serían británicas.

En efecto, en la interpretación que efectúa el Profesor del Valle del Artículo X del Tratado de Utrecht, se cedieron una serie de edificaciones humanas en la cara oeste del Peñón (Ciudad y Castillo junto con su puerto, defensas y fortalezas), pero no el territorio exterior a las murallas: los elementos naturales del conjunto de las alturas ni la cara de levante de la montaña, ni tampoco el istmo. Por lo tanto, este Profesor entiende que no sólo las aguas a uno y otro lado del istmo, sino también las aguas al este del Peñón son españolas, ya que la cara y costa este de la montaña sería española por no cedida en 1713: desde Punta Europa hasta La Línea, las aguas abiertas al Mediterráneo. Mientras que las aguas desde el sur hacia el interior de la bahía serían británicas, pues hay constatación de la existencia en 1704 de murallas y defensas españolas desde Punta Europa hasta el Muelle viejo, y que fueron por tanto expresamente cedidas. Además en su opinión la referencia al «puerto» podría comprender también aguas exteriores a los diques que encierran la dársena portuaria; de forma que la cesión y establecimiento por el Art. X. 1º del Tratado de Utrecht de un puerto británico conllevó ceder el uso de la rada en el interior de la bahía, y unos derechos de navegación y fondeo en las aguas, exteriores al puerto, que se proyectan hacia el lado oeste de la montaña de Gibraltar.

IV. LA PRÁCTICA ESPAÑOLA Y EL DERECHO DEL MAR

El principio defendido por la administración española desde la época franquista y

[85] Ver los trabajos de Valle Gálvez, A. del: «¿De verdad cedimos el Peñón? : opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Revista Española de Derecho Internacional*, Volumen 65, nº 2 de 2013, pp. 117-156, en concreto pp. 123-127; «Spanish Strategic Options for Gibraltar, 300 Years alter the Treaty of Utrecht», en Dadson, T.; Elliott, J. H. (Eds.) *Britain, Spain and the Treaty of Utrecht 1713-2013*, Legenda, Oxford, 2014, Chapter 11, pp. 115-128, en concreto pp. 122-125; «España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Análisis del Real Instituto Elcano, ARI* 23/2013, de 20.06.2013 (http://www.realinstitutoelcano.org/), y *Revista ARI* Número 110, Julio – Agosto de 2013, pp. 8-15.

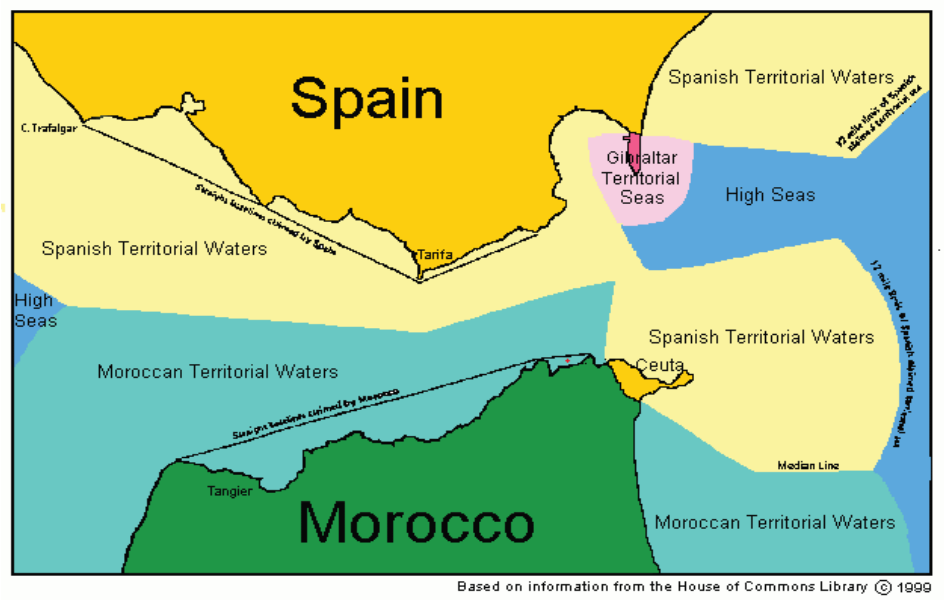


Figura 1: *Fronteras marítimas en el Estrecho de Gibraltar desde la perspectiva británica*

conocido como «costa seca» se configura como excepción al principio general «la tierra domina al mar» predominante en el Derecho Internacional contemporáneo, principio que implica que es la tierra, en sentido general, la que confiere al Estado ribereño derechos sobre las aguas adyacentes, estando en consecuencia la jurisdicción marítima íntimamente unida a la jurisdicción territorial[86]. El embajador Lacleta Muñoz mantiene que el principio según el cual «la tierra domina el mar» incorpora un viejo principio, fundamental en el Derecho Internacional del Mar que, ante todo, expresa la idea, hoy en día, y al menos no disputada desde el siglo XVIII, de que la autoridad, los poderes o la jurisdicción, que corresponden a un Estado sobre el mar ante sus costas no derivan de su poderío militar, económico, o político, sino de la realidad geográfica de la costa y el mar ante ella.

Indudablemente y en aplicación de los criterios generalmente aceptados por la doctrina y la práctica, las cláusulas de cesión territorial hay que interpretarlas, entre otros criterios, de acuerdo con el contexto histórico en el que se firmaron, esto es, *tempus regit factum*. Como hemos comentado anteriormente, en los Tratados firmados a lo largo del siglo XVIII no se encuentra previsión alguna sobre los derechos que sobre el mar correspondían a la cesión territorial, en cuanto que a comienzos del siglo XVIII, este derecho se encuentra en una fase de desarrollo y no están establecidos con claridad ni los límites ni los derechos sobre los

[86] Sobre ello, Lacleta Muñoz, J. M.; «Las fronteras de España en el mar» en *Real Instituto Elcano*, DT nº 34/2004.

espacios marinos adyacentes[87]. Por ello, no es extraña la carencia total de menciones sobre el mar territorial de Gibraltar en Utrecht ni en las negociaciones previas.

Así pues, la cesión de Gibraltar se realiza en pleno proceso de cristalización y nacimiento del Derecho del Mar, no existiendo criterios unánimemente aceptados sobre la delimitación precisa del mar territorial, pero en un contexto histórico en el que ya aparecen claramente diferenciados dos zonas marítimas con diferente estatuto jurídico: por un lado, un mar territorial, de delimitación imprecisa, donde el Estado ejerce una soberanía comparable a la que le corresponde sobre la tierra firme y, por otro, la alta mar, regido por los principios de libertad, fundamentalmente de navegación y de pesca.

Por tanto, parece correcto deducir que en ausencia de límites expresos en relación con el mar territorial tanto en el Tratado de Utrecht como en las negociaciones previas (e interpretados los términos de cesión como hemos hecho anteriormente en este trabajo), de forma implícita, el Tratado de Utrecht no supone impedimento alguno para que la nueva potencia soberana del territorio, el Reino Unido, proyecte su jurisdicción y soberanía sobre los espacios marinos en torno a Gibraltar delimitados conforme a la práctica y criterios habituales a comienzos del siglo XVIII[88].

En consecuencia, el criterio de interpretación de la excepción respecto de la regla general debe realizarse de forma restrictiva, jugando las presunciones, en principio, en sentido contrario. Por ello, entendemos que si alguna vez existió una voluntad española de rechazar la cesión de los espacios marinos a Reino Unido, debió en su momento quedar clara, tanto en el texto del Tratado de Utrecht o, al menos, en las negociaciones previas que condujeron al acuerdo, hecho éste que no podemos constatar, como igualmente, no podemos constatar una práctica española uniforme y coherente de reivindicación de todos los espacios marinos de la Bahía de Gibraltar. Efectivamente parece claro que siendo el principio «la tierra domina el mar» un principio básico de derecho del mar de origen consuetudinario (consagrado

[87] Véase sobre la evolución del Derecho del Mar, O'Connell, D. P., *The International Law of the Sea*, Vol. 1, Oxford, Clarendon Press, 1984; Gidel, R. J., *Le Drot International Public de la Mer*, Paris, 1981 o Dupuy, R. J. y Vignes, D., *Traité du Nouveau Droit de la Mer*, Paris/Bruexelles, 1985.

[88] En este sentido, se ha pronunciado con bastante claridad el profesor Remiro Brotóns: «en cuanto a las aguas del Peñón, juega a favor de Gran Bretaña la presunción de que las posee en la medida en que la soberanía sobre la franja del mar adyacente a la costa dimana naturalmente de la soberanía sobre dicha costa. Ciertamente no se trata de un principio imperativo y cabe, por tanto, limitar una cesión territorial al mero espacio terrestre, concebido como costa seca, pero se trata de una excepción que requiere prueba de que esa ha sido la voluntad de las partes. De hecho, España no se atrevió a hacer efectiva su pretensión sobre todas las aguas y el espacio aéreo de la Bahía y trazó por la mediana de ésta el límite de la zona prohibida a los vuelos. Tampoco se atrevió a convertir las aguas de la Bahía en aguas interiores cerrando su boca con una línea de base recta entre Algeciras y Punta Europa, cuando sí lo hizo en escotaduras menos pronunciadas de la costa peninsular española». Remiro Brotóns, A., «Regreso a Gibraltar. Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos» en Valle Gálvez, A. y González García, I. (eds.), *Gibraltar, 300 años... cit*, pp. 43-83, texto en p. 74.

formalmente en el artículo 2 de la Convención de Naciones Unidas de Derecho del Mar) y ante la ausencia de la voluntad de las partes negociadoras en Utrecht de limitar la cesión al ámbito terrestre, podemos afirmar que la postura británica de considerar la existencia de aguas bajo su jurisdicción y soberanía, en torno a Gibraltar, es totalmente conforme al Derecho Internacional.

Como hemos tratado de explicar a lo largo del presente trabajo, la práctica española ha venido a confirmar los derechos británicos sobre las aguas adyacentes a Gibraltar. Es cierto que en los primeros años del siglo XVIII y en contexto de confrontación militar hay documentados enfrentamientos en aguas de la bahía, pero hay que entenderlos dentro de los intentos de recuperación de la plaza por las armas. No hemos encontrado documento alguno español de la época que defienda la tesis de la costa seca. Como tampoco lo hemos encontrado a lo largo del siglo XIX en el que los frecuentes incidentes eran relativos a la represión del contrabando. No debemos olvidar que, de manera efectiva, desde la destrucción en 1810 de los fuertes de Santa Barbara, San Felipe y Punta Mala, la mitad oriental de la Bahía era controlada por los británicos.

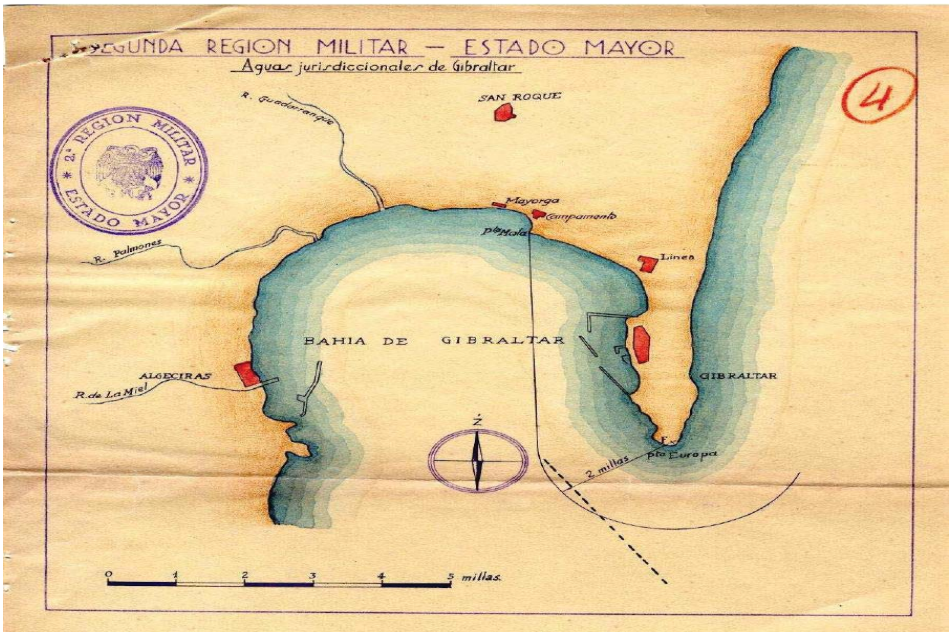


Figura 2. *Mapa militar de 1938 localizado por el historiador Algarbani* (véase nota nº90) que incluye el denominado puerto Canning entre lo que se califica como «Aguas jurisdiccionales de Gibraltar» en el que se puede ver con claridad la existencia de costa española sin salida al mar.

Lo que es más, diversos documentos de la época reconocen el derecho de Gibraltar de extender su jurisdicción marítima utilizando el citado criterio de la bala de cañón, existiendo discrepancias a su aplicación en el interior de la Bahía, en cuanto que la utilización absoluta de este principio en la Bahía con costas enfrentadas podía conducir a resultados absurdos, y por supuesto continuando las disputas en relación con el fondeadero de Punta Mala o la aplicación del principio de la bala de cañón respecto del territorio del istmo.

Los diversos intentos que hemos documentado en la segunda mitad del siglo XIX por parte de España de alcanzar un acuerdo sobre la delimitación de las aguas de la Bahía parten de un apriorismo lógico: hay discrepancia en cuanto a su extensión (fundamentalmente en torno a la delimitación de las aguas del puerto[89]), pero se reconoce el derecho a Gibraltar de disponer de aguas bajo su soberanía y jurisdicción.

Confirmando la carencia de una práctica uniforme española compatible con su defensa de la falta de cesión convencional de aguas a Reino Unido, ya hemos citado y comentado la promulgación por España en 1876 de un Real Decreto relativo a la represión del contrabando que delimitaba las aguas de jurisdicción española de las denominadas «aguas inglesas» adyacentes al Peñón de Gibraltar y que ha estado en vigor casi un siglo, lo que indica, a nuestro entender, un precedente de admisión de jurisdicción británica sobre tales aguas, aún reconociendo su función limitada y relativa exclusivamente a la represión del contrabando. Durante años estas aguas eran consideradas «aguas inglesas» y como tales respetadas incluso por las tropas de Franco en plena guerra civil[90].

Es a comienzos de los años sesenta, y en el marco del planteamiento del contencioso en el seno de Naciones Unidas, cuando aparecen los primeros documentos españoles que defienden la teoría de la costa seca, siendo un referente en este sentido, los conocidos como *Libros Rojos* sobre Gibraltar del Ministerio de Asuntos Exteriores español de 1966 y 1968. No obstante, en la práctica el control de las aguas adyacentes a Gibraltar ha sido realizado siempre desde Gibraltar. Los buques fondeados en aguas en torno a Gibraltar han sido siempre controlados por las autoridades portuarias pertinentes de Gibraltar y su control

[89] En un Memorándum de 1848 firmado por el General Prim se afirma que una Real Orden de 1728 establecía los límites marítimos entre España y el Reino Unido de la siguiente manera: «[…] por mar, el límite no superará las aguas apropiadas de la tierra que lindaba. En efecto, los límites deben ser: al Norte, el paralelo más avanzado de la Roca, que incluye todas las aguas que pertenecen al Muelle Viejo; al oeste, la línea media de la Bahía, y fuera de ella, hacia el Sur y Este, en los que no coinciden con las aguas españolas, las aguas de Gibraltar no debe llegar más allá de los límites normales de las armas». Documento citado por Juan José Téllez en el diario *Público.es* el 22 de septiembre de 2012 haciendo alusión a un escrito de Emilio Peire en *Panorama*.

[90] Existe un plano de dichas aguas inglesas que incluso titula «aguas jurisdiccionales de Gibraltar» en un documento de 1938 localizado por el historiador Algarbani en el Archivo General Militar de Ávila y publicado en Internet con el título en «Aguas jurisdiccionales de Gibraltar en 1938» (Véase la figura 2).

de acuerdo con las obligaciones que derivan del Derecho Internacional Marítimo ha sido también efectuado desde las autoridades gibraltareñas.

No pretendemos ser exhaustivos en este trabajo pero queremos reiterar que hasta los recientes incidentes que comentaremos posteriormente, como regla general, no hay ejercicio alguno ni de jurisdicción española en las aguas consideradas como propias por Gibraltar. Circunstancia ésta, que no ha pasado desapercibida en algún sector de la doctrina española[91].

También tiene interés el hecho de que el Gobierno español haya decidido no cerrar la Bahía de Algeciras/Gibraltar, desde Punta Carnero a Punta Europa, mediante el trazado de una Línea de Base Recta (LBR) en su normativa interna de delimitación de las aguas interiores, esto es, en el Decreto 2510/1977, de 5 de agosto[92], siendo la única bahía o escotadura similar en todo el territorio español en la península ibérica excluida de delimitación en la citada norma[93]. Claramente la existencia del contencioso gibraltareño subyace detrás de esta omisión.

En definitiva, el hecho de que tradicionalmente en la práctica, ni la marina española ni los buques de las fuerzas de orden público, ya sea Guardia Civil del Mar o Servicio de Vigilancia Aduanera, ni los de inspección de la Capitanía Marítima de Algeciras hayan realizado funciones en las aguas adyacentes a Gibraltar pone en cuestión la fortaleza de la posición española relativa a la carencia de aguas bajo jurisdicción británica en Gibraltar en función de la interpretación realizada al tenor del artículo X del Tratado de Utrecht.

Una vez que el nuevo Gobierno español del PP decide realizar un giro respecto a la política seguida por el anterior Gobierno socialista en relación con Gibraltar[94] y en poco tiempo cerrar el Foro tripartito de Diálogo iniciado en 2004 y dar un giro en la política hacia Gibraltar endureciendo manifiestamente sus posiciones, la presencia reiterada de patrulleras de la Guardia Civil en el conflicto en torno a la presencia de pesqueros españoles en las

[91] «Observamos, pues, como la postura teórica (doctrina de la costa seca) que oficialmente ha mantenido España en relación con las aguas que rodean al Peñón de Gibraltar es contradictoria con la práctica, basada ésta en la falta de regulación y control por las autoridades españolas de las actividades desarrolladas en dichas aguas: regulación del tráfico marítimo, prevención y control de la prevención marítima, fondeo para abastecimiento de fuel en las aguas de la Bahía, actividades de investigación científica-marina, y conservación y gestión de los recursos pesqueros, entre otras actividades»: González García, I., «La Bahía de Algeciras y las aguas españoles» en Valle Gálvez, A. del y González García, I.; *Gibraltar, 300 años... cit.* nota 10, p. 226. También «La posición española no se corresponde con su práctica, en la que se observa una completa ausencia de regulación y control por las autoridades españolas de las actividades desarrolladas en dichas aguas (de Gibraltar)», Antón Guardiola, C., *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea... cit.,* p. 53.

[92] *BOE* de 30 de septiembre de 1977.

[93] Orihuela Calatayud, E., *España y la delimitación de sus espacios marinos*, Universidad de Murcia, 1989, p. 210 y Gutiérrez Castillo, V. L., *España y sus fronteras en el mar... cit*., p. 199.

[94] Véase Valle Gálvez, A. del, «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», en *Real Instituto Elcano, ARI* 21/2012 de 23 de marzo de 2012.

aguas adyacentes a Gibraltar y la declaración de Zona de Especial Protección de dichas aguas se enmarca, sin duda alguna, en la intención política de subsanar esa deficiencia entre la posición teórica y la práctica tan evidente anteriormente y puesto de manifiesto con claridad por la doctrina[95]. Todo ello ha contribuido a exacerbar la tensión, hasta que a finales de julio de 2013, el Gobierno de Gibraltar decidió arrojar varios bloques de arrecifes artificiales con la doble función de regenerar ecosistemas muy dañados, pero también, evitar la pesca no autorizada. Desde entonces, la tensión ha alcanzado límites extremadamente preocupantes[96], siendo un elemento central la negativa española a reconocer a Gibraltar y al Reino Unido, jurisdicción y soberanía respectivamente, sobre las aguas adyacentes al Peñón.

Lo cierto es que probablemente el Gobierno español no consideró las posibles consecuencias de sus actuaciones, entre ellas la cascada de denuncias ante la UE por presuntas violaciones del derecho europeo por parte de Gibraltar, ya que al confirmar la Comisión Europea que tanto los arrecifes artificiales, como las actividades de *bunkering* y obras de relleno no violan el derecho europeo está, implícitamente, reconociendo la jurisdicción británica sobre dichas aguas[97].

V. CONCLUSIONES

La controversia en torno a las aguas de Gibraltar se ha situado en los últimos años como uno de los ejes centrales de la cuestión gibraltareña provocando un distanciamiento entre las partes, contribuyendo en su día al bloqueo del proceso de negociación conocido como Foro tripartito de Diálogo y, posteriormente, en un peligroso motivo de enfrentamiento en torno al conflicto pesquero en aguas de la bahía de Algeciras/Gibraltar, en el que está presente un peligroso riesgo de escalada al producirse continuos incidentes entre patrulleras de la policía gibraltareña y embarcaciones de la Guardia Civil española.

La posición española se ha venido apoyando desde la política exterior franquista en la teoría conocida como «la costa seca», esto es, en la negación de todo derecho de soberanía al Reino Unido sobre las aguas adyacentes a Gibraltar y, en consecuencia, en el no reconocimiento a Gibraltar de competencias de jurisdicción sobre dichas aguas con referencia genérica a los términos del artículo X del Tratado.

[95] Además de los autores citados anteriormente, puede verse Verdú Baeza, J., «La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar» en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 23, junio de 2012.

[96] *El País*, 10 de octubre de 2013, «Picardo acusa a España en la ONU de disparar a gibraltareños inocentes», 11 de octubre de 2013, «Gibraltar prepara un informe para demandar a España por incitar al odio».

[97] Carta de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comisión de 22 de julio de 2014 al representante permanente del Reino Unido en la Unión Europea.

No obstante, un estudio detallado del texto del Tratado, su contexto, teniendo en cuenta su finalidad, en relación con el comportamiento de las partes después de la cesión nos llevan a concluir que en la voluntad de las partes negociadoras no estaba la exclusión de los espacios marinos en torno a Gibraltar. Ahora bien, es cierto que pronto surgieron divergencias en cuanto a la delimitación de los espacios portuarios gibraltareños que el Reino Unido extendió hasta la costa española bien al norte de lo que en la actualidad es la población de La Línea de la Concepción, extensión desmedida contestada por las administraciones españolas y que privaba a parte de la costa española de sus derechos sobre el espacio marino adyacente. Indudablemente esta abusiva pretensión unilateral británica podría alejarse bastante de lo que en un Utrecht se entendía bajo la expresión «puerto». Lo cierto es que avanzado ya el siglo XX y bajo la dictadura de Franco, los términos del planteamiento se distorsionaron apareciendo del lado español, no la negativa a reconocer la extensión británica de sus aguas portuarias hacia la costa española y el mantenimiento de las aguas portuarias de Utrecht, sino el rechazo total y absoluto de todo espacio marítimo en torno a la Roca. Esta postura maximalista va ser curiosamente heredada por los diferentes Gobiernos democráticos sin cuestionamiento alguno y su aplicación rigorista, como se pretende en la actualidad, va a plantear un escenario de enfrentamiento y confrontación.

Por ello, sería necesario, en nuestra opinión, realizar un ejercicio de reflexión sobre las bases jurídicas en las que se apoyan medidas que conducen a escenarios de confrontación, en cuanto que dichas bases pudieran ser manifiestamente débiles e infundadas. En este sentido, el presente trabajo ha pretendido interpretar las circunstancias jurídicas e históricas del Tratado de Utrecht y la práctica de las partes implicadas para concluir que debe entenderse que el Reino Unido debe disponer de soberanía tanto sobre el espacio terrestre de Gibraltar, como sobre sus aguas adyacentes y, en consecuencia, el Gobierno de Gibraltar debe poder proyectar su jurisdicción sobre dichas aguas (indudablemente este planteamiento debe reformularse en relación con las aguas en torno al istmo). Como quiera que esta premisa deja abierta una multiplicidad de cuestiones, que abarcan desde la delimitación de las aguas en el interior de la bahía y cooperación en materias tan dispares como la seguridad en la navegación, la pesca, la protección ambiental, etc., la existencia de canales de negociación y diálogo entre las partes parece una necesidad apremiante en un aconsejable escenario de normalización en las relaciones hispano-británicas sobre Gibraltar.

PARTE II
LA CRISIS DE GIBRALTAR (2013-2015)

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.08

THE GIBRALTAR CRISIS AND THE MEASURES, OPTIONS AND STRATEGIES OPEN TO SPAIN

Alejandro del Valle Gálvez[1]

I. THE CURRENT NEGOTIATING DEADLOCK AND CRISIS – II. SPAIN'S STRATEGIC OPTIONS – III. THE MEASURES PROPOSED BY SPAIN IN AUGUST 2013 – IV. DOES SPAIN REALLY WANT TO REGAIN GIBRALTAR? – V. CONCLUSION.

The diplomatic crisis that broke out in July and August of 2013 between Spain and the UK due to the dispute of fishing rights and environmental protection in the waters surrounding the Rock has prompted the announcement by the Spanish government of a parcel of measures to be taken against Gibraltar. The escalation with the UK has led to protests over more stringent controls at the frontier and to the firmly expressed British support for the Gibraltarian authorities, coinciding with the arrival of several Royal Navy ships en route to an exercise in the Mediterranean.

This paper looks at a number of issues concerning the validity of some of the Spanish government's measures and with Spain's current strategy in relation to this historical controversy. It first analyses the context in which the measures are to be adopted in order to subsequently consider them in light of the strategic options open to Spain in its dispute over Gibraltar.

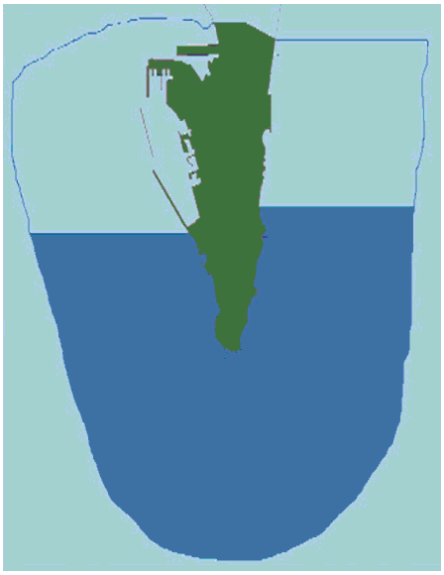
I. THE CURRENT NEGOTIATING DEADLOCK AND CRISIS

The point of departure is the historically very worrying deadlock on Gibraltar, since there are at present no valid means of dialogue on the controversy between the UK and Spain, or for including Gibraltar in cross-border cooperation talks. With the change in both governments in 2010-11, the institutional channels were formally blocked in 2012: the Trilateral Dialogue Forum was deactivated when Spain demanded its conversion into a four-sided entity and the UK rejected changing what was agreed bilaterally in October 2004.[2] Additionally, in 2012

[1] Professor of Public International Law, Jean Monnet Chair of EU Law, University of Cádiz. Trabajo publicado como Análisis del Real Instituto Elcano, ARI 32/2013 (Translated from Spanish), 30.09.2013 (http://www.realinstitutoelcano.org/) y realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D "Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho", DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+i 2013-2015, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE (IP: Dr. A. del Valle Gálvez).

[2] See the analysis by Alejandro del Valle Gálvez (2012), "Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la

FIGURE 1. Site of Community Importance (SCI) in the waters surrounding the Rock



*T*he area in blue is known as the Southern Waters of Gibraltar, recognised in 2006 as a **Site of Community Importance (SCI)** by the European Commission. The British SCI does not cover the entirety of the British Gibraltar Territorial Waters.
Source: *Gibraltar Nature News,* nr 112 12, 2006; I. González García & A. del Valle Gálvez (Eds.), *Gibraltar y el foro tripartito de diálogo*, Ed. Dykinson, Madrid, 2009, p. 541.

the UK again opposed reactivating the bilateral Brussels Process of 1984, since it demanded Gibraltar's acquiescence for doing so.

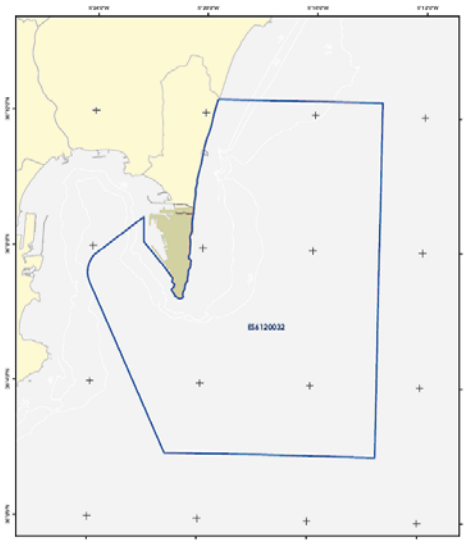
The absence of dialogue has led to many incidents in the Bay of Gibraltar –or Algeciras, as it is known in Spanish– related to the Spanish fishing fleet and to the presence in the waters surrounding the Rock –British Gibraltar Territorial Waters– of vessels of the Royal Navy, the Spanish Navy, the Civil Guard and the Royal Gibraltar Police. Especially during 2012 and 2013, Gibraltar suspended the application of the informal agreement of 1999 with the Spanish fishermen's guilds[3] –the previous official accord, signed in 1998 by the Foreign Minister Abel Matutes and the Foreign Secretary Robin Cook, was never put into practice–,[4]

cooperación transfronteriza y la soberanía", ARI nr 21/2012, Elcano Royal Institute, 23/III/2012, < http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/europa/ari21-2012 >.

[3] <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmfaff/366/9042006.htm>.

[4] <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk./pa/cm199899/cmselect/cmfaff/366/9042004.htm>.

FIGURE 2. Special Conservation Zone (Zona Especial de Conservación or ZEC) in the waters surrounding the Rock



Royal Decree 1620/2012, of 30 November, declared the Site of Community Importance ES6 12032 Estrecho Oriental of the Red Natura 2000's Mediterranean biogeographical region a Special Conservation Zone (Zona Especial de Conservación or ZEC), approving the relevant conservation regulations.
Source: *BOE*, nr 289, de 1/XII/2012; I. González García & M. Acosta Sánchez, "La difícil aplicación de la estrategia marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nr 25, 2013.

invoking environmental reasons and leading to the banning and cessation of fishing –with subsequent meetings and reports– and then to Gibraltar's unilateral decision to create an artificial reef with 70 blocks of concrete in July 2013, which in practice put paid to continuing any fishing activities in the area. The underlying issue was clearly the jurisdiction over the waters and their environmental protection, with two partially overlapping Sites of Community Importance –one British and another Spanish– (see Figure 1 and 2).

At first the Spanish government requested the continuation of the informal accord of 1999, but it has now adopted a number of measures in view of the fait accompli of the fishing ban. Since it is important to bear in mind the Government's political objectives, it is necessary to look at the measures adopted from a general perspective to identify the specific object they are pursuing and to consider them in the context of Spain's realistic options in the Gibraltar controversy.

II. SPAIN'S STRATEGIC OPTIONS

It is usually said that Spain's strategy on Gibraltar has been erratic and there have certainly been significant non-consensual jumps in focus depending on each government in office –for instance, both in the creation and suppression of the Tripartie Trilateral Dialogue Forum–. Nevertheless, democratic Spain has been constant on a certain number of issues, such as the rapprochement with the Gibraltarians and negotiating with the UK under the UN's decolonisation mandate. But even these policies are now being questioned or are showing signs of exhaustion.

In such a scenario, what are Spain's options? In the current position, its range of strategic possibilities are actually very limited[5]:

(1) Reactivating the Brussels Process and the Dialogue Forum, or establishing some other negotiating format. The UN's mandate to negotiate decolonisation had, in the first decade of the 21st century, been reasonably managed by Spain with the blessings of the General Assembly: bilateral negotiations on sovereignty via the Brussels Process, the Trilateral Dialogue Forum for cross-border cooperation (with purely local affairs dealt with by the joint committee of Gibraltar and the Spanish municipalities in the Gibraltar area –Comisión Mixta Gibraltar-Mancomunidad de Municipios–). Nevertheless, both channels are currently blocked, because the UK is opposed to restarting the Brussels Process while Spain refuses to take part in the Dialogue Forum. Furthermore, the UN's demand for decolonisation is currently rejected by the UK. Not only do the British and Gibraltarian narratives disregard the fact that the internationally accepted status of Gibraltar is that of a non-autonomous territory –one of the few that are still pending decolonisation and about which year after year the UN insists that self-determination requires negotiations between the UK and Spain in order to restore the latter's territorial integrity– but they specifically consider such a doctrine obsolete and inapplicable since the people of Gibraltar already decided on their self-determination when they drafted the 1966 with the 2006 Constitution.

(2) The judicial option. Resorting to a court of law –essentially the International Court of Justice at The Hague (ICJ)– is highly unlikely, since the ICJ cannot automatically deal with a case such as this, which would require a specific Spanish-British agreement. Furthermore, it is extremely risky for Spain as the best-case scenario of a ruling in its favour would not

[5] See, for instance, Alejandro del Valle Gálvez (2013), "España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht", *ARI* nr 23/2013, Elcano Royal Institute, 20/VI/2013, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari23-2013-gonzalez-galvez-espana-gibraltar-300-anos-tratado-utrecht>.

resolve the controversy –but only reinforces Spain's negotiating position–, while a worst-case scenario of a ruling against it would be catastrophic for the position it has maintained with UN support over the past 50 years, giving legal and practical cover to a new European micro-State under British protection and under the Union Jack. In any case, seeking British agreement to submitting the case to the ICJ remains a possibility –although unlikely– but would require a very broad consensus as it would leave Spain's centuries-old claim in the hands of an international tribunal.

(3) An imaginative negotiation for an ad hoc solution for Gibraltar. Under the Brussels Process or otherwise, a tailor-made solution seeking a permanent and stable international status for Gibraltar is a good option for Spain, although it requires reconciling three very different but vital interests: the UK's military needs, Gibraltarian approval and the recovery in whatever form of Spanish sovereignty. But there could be a distinctive formula for the unique Gibraltarian case: a model inspired by Andorra or Monaco or the status of an international city associated to the EU and closely linked to the surrounding Spanish municipalities. This option is likely to be the one to provide the best results for Spain's desire for a definitive solution, despite the significant internal (nationalist independence movements) and external (the permanent Moroccan claims over Ceuta and Melilla) risks, which would therefore require a broadly-based and historical national consensus.

(4) A low-profile reclamation based on UN doctrine and the restrictive application of the Treaty of Utrecht. This is the traditional option of hindering life in Gibraltar, seeking all ways of limiting its advantages and preventing it from abusing its privileged position. It is not a solution but a way of exerting pressure on the UK and Gibraltar with a view to engaging in negotiations and reaching accords, although in the absence of any format or conduit for dialogue (as at present) can only lead to a greater deadlock and the risk of escalation. Conflicts have been especially acute since 2009 as regards the maritime areas around the Rock, since there has been no desire to reach a modus vivendi or a practical agreement to exert provisional jurisdictional authority in Gibraltar's waters.

III. THE MEASURES PROPOSED BY SPAIN IN AUGUST 2013

An initial problem when considering the Spanish government's measures is that they have merely been announced in the media but not officially adopted. They are in accordance with the traditional option (nr 4) of limiting illegal or abusive action by Gibraltar. They are coutermeasures or retaliatory measures whose aim is to return to the statu quo ante in terms of fishing rights and environmental regulation, and that were announced in reaction to the

sinking of concrete blocks by Gibraltar in Spain's traditional fishing grounds.

Specifically, the media declarations of Spain's Minister of Foreign Affairs and Prime Minister and newspaper reports[6] suggest that the following measures are being considered:

• Filing a complaint on the dumping of concrete blocks before the environmental Prosecutor and the European Commission.[7]

• Implementing a plan against tax fraud and specifically inspecting the 6,700 Gibraltarians resident in Spain.

• Reinforcing inspections at the frontier in order to prevent smuggling, money laundering and illicit trafficking.

• Modifying the gaming laws in order to ensure that Spanish servers are used by Internet gaming companies and online casinos in Gibraltar.

• Annulling certain accords signed under the Trilateral Forum, particularly the Córdoba Declaration[8] relative to air traffic, closing Spanish airspace and restricting flights from Gibraltar.

• Preventing the entry to Gibraltar of concrete and other construction materials.

• Studying the possibility of establishing a €50 levy on entry and exit from Gibraltar, to be redistributed to the fishermen affected by the prohibition to operate in their traditional fishing grounds.

• In this context, measures have also been announced to counter the bunkering business in the waters around the Rock, which are largely part of the Spanish Special Conservation Zone (Zona Especial de Conservación or ZEC) as established by Royal Decree 1620/2012 of 30 November, which declared as a ZEC the Site of Community Importance *Estrecho Oriental*[9] (see Figure 2).

Similarly, procedures have been initiated to implement an order from the Ministry of Agriculture to subsidise the fishing fleet in Algeciras and La Línea.[10]

Along with this, and directly related to the Spanish reaction, controls have been reinforced

---

[6] Interview with Foreign Minister García-Margallo in *ABC*, 5/VIII/2013, <http://www.abc.es/espana/20130804/abci-garcia-margallo-entrevista-201308032026.html>, <http://www.abc.es/espana/20130803/abci-freno-provocaciones-gibraltar-201308031313.html>, and declarations of the Spanish Prime Minister, 9/VIII/2013, <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesNacionales/2013/090813RajoyMallorca.htm>.

[7] <http://www.europasur.es/article/gibraltar/1575200/espana/protesta/ante/la/ue/por/lanzamiento/hormigon/mar.html>.

[8] Alejandro del Valle Gálvez (2006), "Los acuerdos del Foro de Dialogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización", *ARI* nr 107/2006, Elcano Royal Institute, <http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/1060/1060_ValleGalvez_Gibraltar.pdf>.

[9] <http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14698>.

[10] <http://www.lamoncloa.gob.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MinisterioAgriculturaAlimentacionMedioAmbiente/2013/120813AyudasPesca.htm>.

at the frontier as an external European border. This prompted a conversation between David Cameron and Mariano Rajoy[11], followed by a talk between the Minister of Foreign Affairs and the Foreign Secretary who agreed, according to Spain, on the creation of ad hoc working groups.[12] For its part, the UK announced that it would study initiating unprecedented measures against the border controls.[13]

As for the frontier, although it is not considered as such by Spain, it does view it as a border crossing where individuals and merchandises are checked. There is a presumption in favour of the lawfulness of Spain's action, since it is a European external land border of the Schengen area, to which the UK does not belong, while Gibraltar is furthermore not a member of the customs union. Hence, the burden of proof is on the party claiming that an illegality has occurred. Naturally, everyone in the area knows from years ago that political crises have an immediate effect on how slow the border crossing is. Nevertheless, the problem of traffic congestion at the Gibraltar border has already been the subject in previous years of many complaints to the Commission, none of which has been submitted to the Court of Justice of the European Union. Of course, the delays exasperate both the Gibraltarians and the other inhabitants of the area and create a sense of vulnerability in Gibraltar, so it is no surprise that the checks –described as 'inhuman'– will be brought before the relevant international bodies. Despite the strong presumption of legality in favour of Spain, since the checks are in conformity with the Schengen Border Code[14] (with Spain claiming they are in accordance with the principles of randomness, proportionality and non-discrimination), the extraordinary increase in the delays and their synchrony with the parcel of measures adopted against Gibraltar can detract from any claim to objectivity for the border checks imposed since the crisis broke out.

On the other hand, there is a strong presumption against the legality of the proposed €50 levy. In the absence of a full legal analysis of both the measure and its justification –since it is Spain's responsibility to argue its lawfulness–, the border levy does appear to be problematic. In principle it cannot rely directly on the restrictions specified in the Treaty of Utrecht, since in my opinion only the first and last paragraphs of Art. X are clearly in force, so that the second paragraph's limitations on communications are no longer valid and, if they were, they

[11] <http://www.lamoncloa.gob.es/Presidente/Actividades/ActividadesInternacionales/2013/070813rajoycameron.htm>.

[12] Communiqué 144 of the Spanish Ministry of Foreign Affairs and Cooperation, 7/VIII/2013, <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2013_COMUNICADOS/20130807_COMUNICADO144.aspx>.

[13] <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/08/12/espana/1376305796.html>.

[14] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006R0562:ES:HTML>.

would be contrary to the EU Treaty, which has precedence over earlier treaties. Actually, as a border levy or tax, there are several aspects of the measure that make its application doubtful: (a) its motivation due to, or coinciding with, a problem or crisis of a political nature –in this case, the explicit purpose of directing the amount collected to the fishermen is an admission of its political motivation–; (b) its proportionality is doubtful unless it is directly linked to technical external cross-border controls and the ensuing delays and problems; (c) it is very likely that a €50 levy for entry plus another €50 exit tax –€100 for crossing a frontier in a country where the minimum wage is €645– will have a deterrent effect on the free movement of persons and citizens in the EU; and (d), finally, a similar 'decongestion' levy (of €5 per vehicle) adopted in 2010 by the authorities of La Línea de la Concepción was already declared illegal by the Attorney General and suspended by a court in Algeciras.

But, regardless of this controversial prospective levy, the main drawback of these measures is that they do not seek the resolve the controversy –like all those adopted under category (4) above, aimed at restricting Gibraltarian abuses– and, because they are divorced from Spain's main vindicatory arsenal –the UN doctrine on decolonisation– can easily be denounced as mere political retaliation. Certainly, the immediate objective is clearly to make a show of force and not accept Gibraltar's encroachments on Spain's rights, in addition to highlighting the former's vulnerability and dependence on the latter –as has been abundantly made clear–. The objective of returning to the previous situation as regards fishing rights, before the unilateral sinking of concrete blocks by Gibraltar, also reaffirms Spanish sovereignty over the disputed waters.

Nevertheless, some of the measures announced, such as revising or nullifying the soft law agreements adopted by the Trilateral Forum are a radical break in seeking a rapprochement with the Gibraltarian population, which has been the traditional approach adopted by Spain since the transition to democracy.

There is a further immediate objective, or negotiating strategy, involving cross-border cooperation, which focuses on somehow achieving one of the initial goals on the government of Mariano Rajoy regarding Gibraltar: instate a four-sided dialogue. The idea of creating four-sided ad hoc groups –which, according to the media, was accepted in writing by the Foreign Secretary, William Hague, on 14 April 2012, although the Foreign Office actually referred to exploring an ad hoc dialogue that includes Gibraltar–[15] could in itself justify the Spanish plan if a permanent four-sided channel of communication is established. Nevertheless, the idea of

[15] FCO Press Release, 7/VIII/2013, <https://www.gov.uk/government/news/foreign-secretary-calls-spanish-foreign-minister-garcia-margallo>.

creating four-sided working groups would appear to be subject to limitations and in the best of cases –assuming the Gibraltarian government accepts, when it has already announced its rejection–[16] will simply allow the Junta de Andalucía and the Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar to participate on an equal footing with Gibraltar, Spain and the UK to deal with specific issues. In any case, both the Junta and the Mancomunidad were already permanently integrated the dialogue forum –in the Joint Commission coordinated by the forum–. The gain would therefore be achieving in a different way the conversion of the Trilateral Dialogue Forum into a four-sided concern, as the government wanted as a matter of principle in January 2012, although under a new format (a new 'local cooperation mechanism', as reflected by the different focus expressed in the latest decision about Gibraltar adopted by the UN General Assembly on 18 December 2012).[17]

Of course, if Spain manages to establish four-sided working groups or a local cooperation mechanism this in itself would be an achievement and would at least allow it to enjoy an institutional channel for debate, negotiation and the adoption of agreements. Having some sort of structure, even if only for cross-border cooperation –without which diplomatic crises are inevitable– has proved to be vital, even if less effective than the Trilateral Forum: the latter is currently ruled out mainly because it gives symbolical recognition to Gibraltar as a direct and equal partner on cross-border issues. Nonetheless, the Forum did provide a permanent format with pre-established formulas and an open agenda to deal on a daily basis with both the British and the Gibraltarians and to negotiate and agree with them on affairs relating directly or indirectly to Gibraltar.

In summary, the parcel of measures announced by Spain could help it achieve a number of political objectives, showing firmness before Gibraltar's unilateral acts and, in the best of cases, the ad hoc four-sided working groups on fishing and the environment would serve as channels for cross-border dialogue. However, these goals do not seek the resolution of the dispute and call into question the policy of normalising relations with the Gibraltarian population that has been pursued by Spain since the democratic transition. Meanwhile, the UK remains at a remove from any direct confrontation, thereby maintain the status quo. Certain measures, if adopted –such as the border congestion levy– could have unwanted legal or political consequences.

Nonetheless, it has subsequently emerged that there has been a complete change of perspective, with Spain's parcel of measures being complemented by other options and

[16] Gibraltar Press Release 585/2013, 7/VIII/2013, <https://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2013/585-2013.pdf>.

[17] <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N12/542/89/PDF/N1254289.pdf?OpenElement>.

strategies planned for Gibraltar.[18] Apparently, the idea, pending confirmation, is to engage in a general strategic offensive to take the Gibraltar issue to international forums such as the EU and the UN –at both the General Assembly and the Security Council–. Specifically, there is a plan to present a non-consensus draft resolution on Gibraltar to be voted on in the General Assembly, associating the Gibraltar issue with the Argentine claim on the Falkland Islands, joining in a common cause with Argentina to submit the matter to the Security Council. A further consideration is to present a case before an international tribunal.

Should the strategic plan be confirmed, then the parcel of border measures proposed in August might have to be viewed differently, as a circumstantial show of force within a general strategy that combines all of Spain's real options, as explained above.

IV. DOES SPAIN REALLY WANT TO REGAIN GIBRALTAR?

Spain's current government has on several occasions expressed its claim to Gibraltar, at different times during its term in office. If in January 2012 its formal request to London was to reactivate the bilateral Brussels Process and reconvert the Dialogue Forum in a four-sided forum with the *Mancomunidad de Municipios del Campo* –although it has been rejected by the UK–, in 2013 there has been a whole array of measures in response to Gibraltar's unilateral action, which at first had appeared to be limited to returning to the fishing agreement of 1999 and substituting the Forum by a local cooperation mechanism, establishing new four-sided *ad hoc* working groups that include the *Junta de Andalucía*. But in the wake of the fishing and environmental crisis, Spain subsequently engaged in an all-out offensive whose aim is to take the Gibraltar case and decolonisation to international forums, with a final recourse to international tribunals. Spain's action has emerged piecemeal, as events unfolded, so that no global strategy has yet been released in a fully detailed fashion. This perhaps explains why in the international media the question of Gibraltar has been considered merely an excuse to cover up the political crisis and corruption scandals rocking the domestic scene.

If the Spanish government has really decided to embark on a wide-ranging international offensive to regain sovereignty over Gibraltar, it would be convenient to consider the following issues before engaging in an all-out struggle:

• First, and although it might seem obvious, it must be accepted that 'regaining' Gibraltar means 'negotiating' a solution sooner or later with the UK; similarly, at some point, sooner or later, it must be accepted that it will be necessary –*ex ante*, during or *ex post*– to

[18] *El País*, 11/VIII/2013, <http://politica.elpais.com/politica/2013/08/10/actualidad/1376162592_175442.html>.

negotiate with or count on the approval of the Gibraltarian government, whether after an agreement in the framework of the UN or following a ruling from an international court. This requires determining whether there is actually a genuine desire to regain Gibraltar whatever the consequences involved, based on a national consensus, the necessary constancy and the commitment to maintaining Spain's traditional lines of action: rapprochement with the Gibraltarians and dialogue with the UK under the UN's decolonisation mandate. It is therefore essential to have clear and precise medium and long-term objectives. Is it to re-start the Brussels Process? In that case, starting judicial proceedings that may be of very uncertain success is not the same as reinforcing the UN's decolonisation doctrine –which year after year has supported Spain since 1964– in order to force the UK to re-open bilateral talks. And, should this be the objective, what will be the aim of the conversation? Co-sovereignty? Integration into Spain as an autonomous region or province? Or a specific international solution for Gibraltar to replace the Treaty of Utrecht with Gibraltarian approval?

Furthermore, assimilating Gibraltar to the issue of the Falkland Islands is a political expedient that may be justified by the similarity of the UN decolonisation doctrines involved, but its limitations and consequences should be carefully considered. Spain's judicial position is far sounder than Argentina's as it is based on the Treaty of Utrecht and is in the framework of the EU and NATO, and on not having resorted to aggression during the period of the UN. But a common front objectively means introducing a third issue and a third State into the Gibraltarian equation, which could structurally distort Spain's position and subject it to legal and political eventualities beyond its control.

• Secondly, if the aim is to regain Gibraltar, then it is important to consider involving the Spanish Parliament in the debate on the British military base, which is the main conundrum –or one of the main ones– in the dispute. If Gibraltar's population has accepted the risks involved in having military facilities, the population in the neighbouring Campo de Gibraltar –and even in other parts of Spain– has not done so. Hence, the deep-seated connivance between Spain and the UK regarding the air force, naval and intelligence installations in Gibraltar and Spain's traditional silence on the matter should be subjected to debate in Parliament, since the British military bases –surrounded by Spanish waters– have never had Spanish consent as regards neither their presence, size, function, risks, emergency situations or evacuation plans in the Bay of Algeciras. The Spanish public must be informed about issues such as the docking and repair facilities for nuclear submarines, the type of British nuclear missiles in transit or stopping over in the Bay of Algeciras, the Royal Air Force's ammunition depots at the airport beside the frontier and the object and services provided by the data, signal

and intelligence installations on the Rock. If a solution to the dispute is to be found, British military and strategic privileges must not be maintained at the expense of the security of the Spanish public.

• Third, if a solution to Gibraltar is sought through recourse to a tribunal or by direct negotiations with the UK, I believe there are formulas that would make it possible to limit its effects on other issues concerning Spain. However, it is highly unlikely for an international solution to Gibraltar not to have repercussions on the other side of the Straits. Of course, Spain's cities, islands and islets or rocks in Africa have never been considered cases subject to decolonisation by the UN and are not on its List of Non-Self-Governing Territories, in which Gibraltar is included. In any case, it must be accepted that a solution for Gibraltar is likely to be transposed to a certain degree to the cases of Ceuta and Melilla, although Moroccan foreign policy has not raised the comparison for some decades. But if a solution is found, it will inevitably affect the two cities due to the political and geographical similarities. Whether it is thought that a solution for Gibraltar is considered inapplicable to the case or that it might be strategically convenient in the long-term to consider the similarities, from the very beginning it must be borne in mind that it will be necessary to have an appropriate response and action plan ready.

V. CONCLUSION

The crisis with Gibraltar in July-August 2013 as a result of Spain's reaction to Gibraltar's unilateral action in disputed waters could be just the prelude to more bitter episodes. The parcel of measures announced by Spain –but not yet confirmed– has certain debatable aspects and is underpinned by a policy of showing firmness and limiting any abuses by Gibraltar. Nevertheless, some of the measures might be counterproductive to the aim of establishing four-sided negotiations of cross-border issues, since they imply putting an end to a policy of rapprochement with the Gibraltarian population. In any case, in the current crisis, Spain and the UK are best served by not upsetting their important common interests and by avoiding an escalation, reducing tension and even seeking an accord over some form of dialogue.

The measures announced appear to be part of a Spanish all-out offensive to take the dispute to international forums and tribunals, employing all the strategic options Spain has to hand. Despite not yet having further details about the objectives and phases involved in Spain's strategy, it is clear that the difficult starting point must contend with the British government's unequivocal support for Gibraltar and with the deterioration in Spain's recent policies towards the Rock (the population factor –normalising coexistence– and negotiating

the UN's decolonisation mandate with the UK).

Nevertheless, the 2013 crisis could have a highly positive outcome if it helps to clarify Spain's internal position over Gibraltar and for the country to engage in a wide-ranging debate and generate a consensus over the strategic option to be followed over the coming years. Spain's claim to Gibraltar is one of the country's identity markers and a matter of national dignity. It is therefore worthwhile to ponder and reflect on the issue which to the Spanish mind is a national symbol and much more than just a singular rocky promontory on a bay in southern Spain. Spain can, of course, continue with a low-profile reclamation, with sporadic crisis of a greater or lesser intensity, while running the risk of an external event (such as the UK's exit from the EU or a change of tack in the UN's position on territories pending decolonisation, for instance) taking over the initiative and dictating Spain's policy. But the truth is that –with sufficient courage and a real political determination and consensus in Spain– viable international solutions can be found to turn around an unhappy historical dispute and a serious everyday problem into a splendid opportunity for mutual understanding, economic development and permanent cooperation with both the UK and Gibraltar.

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.09

LA PESCA Y EL MEDIO AMBIENTE EN LAS AGUAS DE GIBRALTAR: LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-BRITÁNICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Inmaculada González García[1]

I. LA PESCA Y LOS DISTINTOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA (ESPAÑA/REINO UNIDO; GOBIERNO DE GIBRALTAR/PESCADORES ESPAÑOLES) – II. EL MEDIO AMBIENTE Y LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-BRITÁNICA EN EL MARCO DE LA UE: LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA Y LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN – III. EL MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE: ¿NUEVAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR? – IV. REFLEXIÓN FINAL

La pesca y el medio ambiente son las dos grandes materias que, inicialmente, marcaron el ritmo de los incidentes protagonizados por España, el Reino Unido y Gibraltar en julio y agosto de 2013[2]. Todo se precipitó tras el lanzamiento por el Gobierno de Gibraltar de setenta bloques de hormigón en un caladero en el que tradicionalmente faenaban los pescadores de la Bahía de Algeciras[3], alegando motivos medioambientales en unas aguas que tanto España

[1] Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2013-2016, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE, Investigador Principal Alejandro del Valle Gálvez. El presente estudio desarrolla aspectos que se trataron en un trabajo previo, titulado «Gibraltar y la problemática cooperación transfronteriza hispano-británica en materia de pesca y medio ambiente», publicado en Agudo Zamora, M. J. y Vázquez Gómez E. Mª (Coords.), *III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, Libro de Actas*. Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla, 2014, pp. 219-234.

[2] A la pesca y el medio ambiente pronto se sumó el control de personas y de mercancías en la verja/frontera en la lucha contra el contrabando de tabaco. Pueden verse los Informes de la Comisión sobre la situación fronteriza en La Línea (España) y Gibraltar (UK), European comisión – IP/13/1086, de 15 de noviembre de 2013, en la sección de Documentación de la presente publicación *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, nº 1 (2015).
Sobre la crisis abierta en el verano de 2013, vid. Valle Gálvez, A. del, «La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 32/2013 de 19.08.2013, en <www.realinstitutoelcano.org>.

[3] Vid. la denuncia presentada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) ante la Fiscalía de Medio Ambiente del lanzamiento de los bloques de hormigón en la zona de la Línea de la Concepción (Cádiz), que imposibilita el desarrollo de la actividad marisquera española tradicional en la zona, y dificulta la pesca de cerco. Vid. Nota de Prensa: «El MAGRAMA denuncia el vertido incontrolado de 70 bloques de hormigón en aguas próximas a Gibraltar» (30.07.2013). Vid. igualmente «El MAGRAMA amplía la denuncia contra

como el Reino Unido reivindican bajo su soberanía[4]. Y es que, mientras España niega la existencia de aguas jurisdiccionales británicas en torno al Peñón conforme a la doctrina de la costa seca, el Reino Unido siempre las ha reclamado y ejercido *de facto* jurisdicción sobre las mismas[5].

Centraremos nuestro estudio en la necesaria cooperación hispano-británica que la normativa europea reclama a los Estados miembros en materia medioambiental, planteando las posibilidades de cooperación transfronteriza en unas aguas limítrofes con las de terceros países, siendo este el caso de Marruecos, en el Estrecho de Gibraltar. Para ello, analizaremos los distintos modelos de cooperación regional de la Unión Europea (UE) establecidos en la Estrategia Europa 2020, así como las posibilidades de cooperación entre el Gobierno de Gibraltar y la Junta de Andalucía, al asumir éstos competencias en los ámbitos materiales objeto de estudio.

I. LA PESCA Y LOS DISTINTOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA (ESPAÑA/REINO UNIDO; GOBIERNO DE GIBRALTAR/PESCADORES ESPAÑOLES)

Los incidentes aludidos que protagonizaron, principalmente, los pescadores españoles y el Gobierno de Gibraltar, se iniciaron meses antes del lanzamiento por este último de los

los incumplimientos medioambientales en Gibraltar» (28.08.2013) y «El MAGRAMA rechaza que el hundimiento de bloques de hormigón en Gibraltar responda a motivos medioambientales y pesqueros» (29.08.2013). Las noticias de prensa del citado Ministerio que citemos en adelante pueden consultarse en <www.magrama.es> o <http://www.magrama.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/>. Puede verse la localización del arrecife artificial desencadenante de la crisis de 2013 en la Figura 1, al final de la presente contribución.

[4] Acerca de las controversias hispano-británicas sobre Gibraltar, puede verse Valle Gálvez, A. del, González García, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004. En concreto, de González García, I.: «La bahía de Algeciras y las aguas españolas» en la referida obra colectiva, *Gibraltar, 300 años*, pp. 211-236; «Los espacios marítimos del Istmo y Peñón de Gibraltar: cuestiones en torno a su delimitación» en Sobrino Heredia, J. M. (Ed.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant Lo Blanch / Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Valencia, 2007, pp. 141-169; «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law,* nº 26, 2011, pp. 91-117. También Valle Gálvez, A. del, González García, I. y Verdú Baeza, J., «Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del *Sussex*: Por un Acuerdo de delimitación de aguas», *Política Exterior*, vol. 21, nº 117 (2007), pp. 163-176 y; de los mismos autores: «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en Aznar Gómez, M. (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González, Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440 y; Verdú Baeza, J., *Gibraltar: controversia y medio ambiente*, Dykinson, 2008 y «La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 66 (2014), pp. 81-126.

[5] De hecho, el Reino Unido ha delimitado unilateralmente las aguas del Peñón: 1,5 millas en la zona de poniente que se adentra en la Bahía de Algeciras –siendo su naturaleza de aguas interiores al albergar éstas el puerto de Gibraltar-, y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y también en la zona sur del Estrecho. Se trata de las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters* (*BGTW*).

bloques de hormigón en las aguas próximas al aeropuerto de Gibraltar, siendo numerosos los incidentes que desde hacía meses venían protagonizando el *Gibraltar Squadron* de la *Royal Navy* y la Guardia Civil española, en defensa, estos últimos, de los intereses de dichos pescadores[6].

En efecto, el origen de la crisis está en la ruptura de las negociaciones que desde marzo de 2012 mantenían las cofradías de pescadores de la Línea de la Concepción y Algeciras con las autoridades gibraltareñas[7], tras suspender el Gobierno del Sr. Fabian Picardo, Ministro Principal de Gibraltar, el acuerdo de pesca que su predecesor, el Sr. Caruana, había firmado el 3 de febrero de 1999 con las cofradías de pescadores del Campo de Gibraltar, alegando para ello la preservación de la flora y fauna marinas[8]. Así, el lanzamiento de los bloques en julio de 2013 fue el último acto que terminó frustrando toda posibilidad de alcanzar un acuerdo al respecto.

En los términos del acuerdo o entendimiento (*Joint Understanding*) de 1999 entre el Gobierno de Gibraltar y los pescadores españoles, el sector pesquero del Campo de Gibraltar respetaba de hecho el derecho de las autoridades gibraltareñas a legislar en materia de pesca lo que estimaran conveniente, respetando, por lo tanto, la validez de la *Nature Protection Ordinance* (ley de Gibraltar) al respecto. E, igualmente, se comprometía a respetar las instrucciones de las autoridades policiales de Gibraltar en la aplicación de dicha ley. Las partes entendían que se debía volver al *status quo* existente en el periodo que va desde 1991 y comienzos de 1997, aplicándose la ley con el mismo grado de tolerancia que durante ese periodo. Literalmente, el Gobierno de Gibraltar manifiesta que su objetivo no es que se aplique la ley con más rigor que antes y, por lo tanto, al igual que durante 1991 a 1997 habrá pesca por tolerancia en la aplicación de la ley y no por derecho o invalidez de la misma.

De esta manera, en el Anexo al acuerdo de 1999 se especificaban las circunstancias y zonas de aplicación del mismo: 1.- Zona occidental: menos de 225 metros de distancia a la costa; sin que excedan de 4 el número de barcos con sus redes caladas; y sin que se califiquen

[6] Sobre los numerosos incidentes entre la Guardia Civil y la *Royal Gibraltar Police* en los últimos años, puede verse Acosta Sánchez, M. A., «Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?», *Anuario Español de Derecho Internacional,* Vol. 28 (2012), pp. 233-275.

[7] Vid. *Elpais.com* (17.05.2012): «La Guardia Civil escoltará a los pesqueros que faenen en Gibraltar»; Arias Cañete en declaraciones en el Congreso de los Diputados: «Nuestros pescadores tienen pleno derecho a pescar en las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar» (Nota de Prensa de 30.05.2012); «Carlos Domínguez–Secretario General de Pesca- asegura que España reafirma la soberanía española sobre las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar», Nota de Prensa de 18.09.2012.

[8] El Gobierno de Gibraltar terminó prohibiendo a los pescadores españoles el uso de redes en las aguas que rodean el Peñón. Sobre el Acuerdo de 1999 y su oposición a las normas de protección del medio ambiente marino gibraltareño, vid. el Comunicado nº 247/2012, de 17.04.2012: «Government explains its policy to Spanish fishermen» en <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/247-2012.pdf.» Sobre esta problemática puede verse: *Elpais.com* (20.08.2012): «Gibraltar esgrime "la rica diversidad" de las aguas del Peñón para impedir la pesca».

a tales efectos, como buques faenando, los botes luceros. Se especificaba igualmente que nunca se podrá obstaculizar la entrada y salida de las dos bocanas del puerto de Gibraltar ni entorpecer el movimiento de buques. 2.- Zona de levante: menos de 225 metros de la playa o costa. Circunstancias todas ellas que no significan, en términos literales, que se permita la vulneración de la *Nature Protection Ordinance*, comprometiéndose el sector pesquero español a respetar las instrucciones de las autoridades policiales en cualquier caso. También se previó mantener el contacto para cualquier aclaración que fuera necesaria de dicho entendimiento[9].

Este acuerdo de pesca de 1999 respondía a la práctica entonces promovida por el Sr. Caruana, ante la inexistencia de un marco jurídico legitimador de actividades de cooperación transfronteriza entre los Estados y entre las entidades territoriales situadas a uno y otro lado de la Verja/frontera.

Y es que en la Declaración de Bruselas de 1984, la cooperación transfronteriza se vinculó a las cuestiones de soberanía, por lo que al no haber avances en éstas, tampoco se pudo avanzar en los temas de cooperación. Si bien algunos acuerdos pudieron alcanzarse por parte de España y el Reino Unido, estos no llegaron a aplicarse, al no contar con el consentimiento del Gobierno de Gibraltar, responsable de su ejecución[10]. Se daba entonces la paradoja de que acuerdos interestatales de cooperación, como el Acuerdo verbal entre los Gobiernos de España y el Reino Unido de 1998 en materia de pesca, quedaban sin efectos por la oposición del Gobierno local gibraltareño[11].

En efecto, como hemos ya adelantado, el problema de la pesca en las aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar fue objeto de atención por parte de ambos países, cuyos Gobiernos adoptaron el 5 de octubre de 1998, tras un largo proceso negociador, lo que denominaron un «compromiso, entendimiento o acuerdo verbal». Denominación que obedecía, según la explicación expresa referida, «a que tanto España como el Reino Unido no hemos

[9] El Acuerdo o entendimiento (*Joint Understanding*) de 3 de febrero de 1999 entre el Gobierno de Gibraltar y los pescadores españoles, puede verse en <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmfaff/366/9042006.htm>. Y también en la Sección de Documentación de esta Revista, en pp. 267-268.

[10] En este sentido, la primacía de los intereses de los Estados tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza, como señala Bernardino León, entonces Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, en la publicación «Gibraltar: Cuestión de Estado» en el Diario *ABC*, de 17.12.2004, pfo. 4: «[…] la excesiva relación mecánica establecida entre avances en materia de soberanía y avances en cooperación tuvo un efecto paralizante […]», <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-12-2004/abc/Nacional/gibraltar-cuestion-de-estado_963999435512.html>.

[11] También ocurrió con la «Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar», suscrita en 1987 por los Gobiernos centrales español y británico. Vid. González García, I., «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 2005, nº 9, pp. 5-6. El Acuerdo de pesca de 1999 vino a sustituir al hispano-británico de 1998. Sobre este último puede verse González García, I., «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», *Gibraltar, 300 años... cit.*, pp. 228-231. El texto del Acuerdo de 1998 puede consultarse en la Sección de Documentación de esta Revista, en pp. 263-266.

pretendido una mejora de nuestras posiciones sobre la soberanía de las aguas en litigio, lo que necesariamente hubiera sido el caso en un acuerdo formal por escrito, pues una de las dos posiciones habría necesariamente prevalecido sobre la otra»[12].

Precisamente, los continuos incidentes que en materia de pesca se fueron sucediendo[13], también después de su adopción[14], condujeron a los pescadores españoles del Campo de Gibraltar a firmar el acuerdo de pesca con el Sr. Caruana, volviendo así al *status quo* existente en el periodo 1991-1997[15]. Un acuerdo que fue suspendido por el Gobierno del Sr. Picardo, motivando la crisis de Gibraltar en el verano de 2013.

En los términos del acuerdo o compromiso hispano-británico de 1998, se permitía a los pescadores españoles faenar en las aguas en litigio próximas al Peñón (esto es, milla y media en poniente y tres millas en levante), no así en las denominadas «aguas del Almirantazgo» o «zona de seguridad militar», referida ésta a la franja de 200 metros de anchura hacia el

[12] Puede verse el Compromiso hispano-británico para la pesca en las aguas próximas al Peñón, de 1998, en la Sección de Documentación de este numero de *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports*, en <http://www.gibnet.com/fish/fishag.htm>, así como en <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmfaff/366/9042004.htm>. En el numeral 4 de las observaciones en él contenidas se especifica que «[…] por parte de España, ello no implica reconocimiento de jurisdicción británica alguna sobre esa zona, como tampoco la aceptación británica de nuestros pesqueros en las aguas en litigio implica lo contrario». La Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores español por la que se publica el referido compromiso hispano-británico es de fecha 3 de noviembre de 1998.

[13] Vid. al respecto los artículos de prensa (desde el 14 de mayo de 1993 hasta el 2 de julio de 1997) publicados en *Europa Sur* y *Área. Diario del Campo de Gibraltar*. Sobre el rechazo por parte del Gobierno español de la protesta del Ejecutivo británico por la actuación de pesqueros españoles en las aguas cercanas al Peñón de Gibraltar, vid. *El País*, de 8 y 17 de septiembre de 1998.

[14] Vid. los comunicados emitidos por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores español, durante los días 28 y 29 de enero de 1999, núms. 8.421 y 8.422. En el primero de ellos, el Gobierno español, tras manifestar su preocupación por la situación pesquera en las aguas próximas al Peñón, insta al Reino Unidos a reconocer igualmente, y de manera pública e inequívoca, la existencia del acuerdo verbal ratificado en Luxemburgo el 5 de octubre por los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, así como a manifestar su voluntad de cumplirlo. En el segundo de ellos, y tras el apresamiento del pesquero español «Piraña», el Ministerio de Asuntos Exteriores español presentó al embajador del Reino Unido una protesta oficial por el apresamiento, «al tiempo que le solicitaba el levantamiento de las acusaciones contra los pescadores, la devolución de las fianzas y de las artes de pesca incautadas». Según se hizo contar en dicho comunicado, se pidió una vez más al Gobierno británico que ratificara de nuevo públicamente la vigencia del acuerdo alcanzado el 5 de octubre y que garantizara su cumplimiento, haciendo constar de forma expresa que: «A falta de una respuesta adecuada del Gobierno británico, el Gobierno español se vería obligado a reaccionar en la forma que estimara conveniente».
Vid. igualmente la comparecencia en el Congreso de los Diputados del entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. Matutes, para informar sobre «la situación creada por el incumplimiento del acuerdo verbal alcanzado entre España y el Reino Unido en relación a la actividad pesquera en aguas próximas a Gibraltar»; «acciones que está llevando a cabo el Gobierno a favor de los pesqueros españoles que faenan en aguas cercanas al Peñón de Gibraltar y que han sido víctimas de hostigamiento por parte de patrulleras gibraltareñas»; y «posición del Gobierno con relación a Gibraltar» en *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, Año 1999, VI Legislatura, núm. 611.

[15] Fue en 1991 cuando el entonces Ministro Principal de Gibraltar, el Sr. Bossano, promulgó una Ley gibraltareña sobre la protección de la naturaleza en sus denominadas aguas territoriales. Vid. Uxó Palasí, J., «Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas», *Veintiuno*, invierno, 1999-2000, pp. 27-29.

interior de la Bahía y paralela a los diques de entrada al Puerto de Gibraltar[16]. Los motivos que fundamentaron esta prohibición fueron la seguridad marítima (dejar libres los accesos al puerto de Gibraltar) y militar de la base naval británica, así como el respeto de la normativa española y comunitaria en materia de pesca.

Como vemos, en esta materia se han aprobado Acuerdos informales entre Gobiernos o entre entidades a uno y otro lado de la Verja. Y es que, al no haber un marco jurídico legitimador de las actividades de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales menores a uno y otro lado de la verja/frontera, las actividades de cooperación transfronteriza con Gibraltar fueron desarrolladas de forma espontánea, y en un plano político, por el Ayuntamiento de Los Barrios, principalmente, pero también por la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, la Diputación Provincial de Cádiz y la Junta de Andalucía[17].

Una situación que cambia en diciembre de 2004 con la creación por los Gobiernos de España, el Reino Unido y Gibraltar, de un marco institucionalizado de cooperación transfronteriza, conocido como el Foro de Diálogo sobre Gibraltar[18], en cuya agenda de trabajo se incluyó de forma expresa en 2007 la cooperación en cuestiones medioambientales[19]. Incluso se llegó a deslindar expresamente, en julio de 2009, los acuerdos sobre Cuestiones medioambientales

[16] Se entiende por pesca en dicha «zona de seguridad militar», tanto «tener las redes caladas como la presencia de barcos pesqueros o barcos luceros, salvo en tránsito». En los términos del citado Acuerdo «el número de barcos con sus redes caladas en un momento determinado no debe exceder de tres». Vid. el numeral dos de los términos del citado acuerdo o compromiso hispano-británico para la pesca en las aguas próximas al Peñón.

[17] Vid. González García, I.: «El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar» en la citada obra colectiva *Gibraltar, 300 años*, pp. 315-338, y «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo»... *cit.*

[18] Con el fin de impulsar un proceso que, tras el fracaso de las negociaciones hispano-británicas sobre la co-soberanía del Peñón de 2001-2002, había quedado en suspenso, el anterior Gobierno español (Sr. Rodríguez Zapatero) diseñó un cambio de estrategia que llevó a los Ministros de Asuntos Exteriores español y británico en octubre de 2004 a «considerar y realizar consultas ulteriores sobre el establecimiento de un nuevo Foro de diálogo con agenda abierta sobre Gibraltar». Puede verse el Comunicado nº 9.556, de 27.10.04, de la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) español. El Foro de Diálogo fue creado formalmente el 16 de diciembre de ese mismo año, por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar (Comunicado de la OID nº 9.583, de 16.12.04). Sobre el Foro, puede verse: González García, I. y Valle Gálvez, A. del, *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009. González García, I. «La nueva estrategia para Gibraltar: El Foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006», *Revista Española de Derecho Internacional* (*REDI*), vol. 58, nº 1 (2006), pp. 821-842.

[19] Las últimas reuniones técnicas del Foro se celebraron a finales de 2010. Vid. el Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC nº 77-2010, de 21.10.2010, sobre «Nuevas reuniones técnicas del Foro de Diálogo sobre Gibraltar», en el que se hace contar que «Los Participantes en el Foro […] reiteramos nuestro compromiso con el Foro, así como la necesidad de continuar con el calendario previsto para intentar concluir los más amplios posibles acuerdos en las seis nuevas áreas de cooperación para la próxima Reunión Ministerial […]», siendo estas: visados, servicios financieros y fiscalidad, comunicaciones y seguridad marítimas, medioambiente y educación. Vid. <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/77comunicado20101021.aspx>.

y sobre Comunicaciones y seguridad marítimas, del procedimiento y resultado del Asunto entonces en curso ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas sobre el solapamiento de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) español y británico en torno a Gibraltar[20]. Por lo tanto, estando en vía judicial la controversia sobre los LIC, España, el Reino Unido y Gibraltar consiguieron alcanzar dichos acuerdos.

No obstante, los incidentes en las aguas terminaron retrasando y dificultando la adopción de nuevos acuerdos, llegándose incluso a suspender el funcionamiento del Foro tras los cambios de Gobierno en 2010-2011 del Reino Unido, España y Gibraltar[21]. Así, tras la propuesta española de convertir el formato del Foro de tripartito en cuatripartito, situando a la Junta de Andalucía y a los municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar al mismo nivel que al Gobierno de Gibraltar en materias de su competencia[22], rechazada inicialmente por el Reino Unido y Gibraltar, han hecho que España considere el Foro de Diálogo como inexistente[23].

[20] En efecto, podemos leer en el Anexo del *Comunicado* 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la *Reunión ministerial del Foro de Diálogo de Gibraltar, de 21 de julio de 2009, Marco para próximas negociaciones,* tanto en el apartado de Cuestiones medioambientales como en el de Comunicaciones marítimas y seguridad: «Las designaciones de Lugares de Importancia Comunitaria, y las Decisiones de la Comisión de la Unión Europea relacionadas con las mismas, realizadas de acuerdo con la Directiva del Consejo 92/43/CEE, no tienen implicaciones para, y por tanto no cambian, la soberanía, jurisdicción y control de las aguas a las que se refieren, que, por consiguiente, permanecen como estaban antes.

»Nada en este Papel (especialmente los contenidos del párrafo precedente, pero sin limitarse a ellos) o en cualquier arreglo alcanzado conforme a o como consecuencia del mismo, y nada realizado u omitido conforme a tal arreglo perjudicará ninguna posición en relación con cualquier fase, o cuestión que surja en relación con el Caso T-176/09 en el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Este Papel y cualesquiera arreglos, actos u omisiones antedichos no podrán ser aludidos, presentados, o puedan servir de base, o utilizados de ningún modo, en ninguna fase en conexión con ese Caso». Puede verse este Comunicado en el Anexo Documental I.20 de *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo... cit,* pp. 580-ss, y la cita en pp. 482-483.

[21] «Gibraltar congela el Foro Tripartito y reivindica la soberanía de las aguas. El Peñón suspende las reuniones preparatorias de la cita ministerial de Madrid», *El País* de 14.10.2010. Véase el estudio realizado por Valle Gálvez, A. del, «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23.03.2012 y *Revista ARI -Real Instituto Elcano,* Número 96, abril de 2012, pp. 18-24.

[22] El 1 de febrero de 2012, el Gobierno español comunicaba que «[…] En cuanto a la cooperación regional, España entiende que el formato del Foro de Diálogo debe ser ampliado a la representación de las autoridades regionales españolas, de modo que haya simetría en la participación de las autoridades de ambos lados de la verja[…]». Vid. la Nota de prensa del MAEC nº 12: «El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea se reúnen con el Ministro de Estado para Europa del Reino Unido», en <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/12NP20120201.aspx>. En esta Nota, España adelantaba el formato del Foro cuatripartito y manifestaba igualmente su deseo de «progresar en todo lo relacionado con Gibraltar, lo que debe incluir un diálogo con el Reino Unido en cuestiones de soberanía», lo que supondría reactivar el proceso bilateral negociador entre España y el Reino Unido sobre las cuestiones de soberanía (conocido como Proceso de Bruselas).

[23] De conformidad con el proyecto de decisión sobre la Cuestión de Gibraltar, presentado por la Cuarta Comisión (Comisión Política Especial y de Descolonización) al órgano plenario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de 21 de oct. de 2013: «La Asamblea General […] b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de

A pesar de ello, ciertas esperanzas de cooperación se vislumbraron cuando el Ministro español de Asuntos Exteriores abogó públicamente, en diciembre de 2012, por la conveniencia de alcanzar un acuerdo con el Reino Unido para cooperar en la gestión medioambiental de las aguas en disputa, aparcando las cuestiones de soberanía[24]. Tras la reunión del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE anunciaba en este sentido nuevos contactos con su homólogo británico en Londres[25]. Unas esperanzas que sólo duraron hasta el desmentido realizado por el Gobierno de Gibraltar[26], poniéndose de manifiesto el bloqueo de los cauces existentes de cooperación a nivel interestatal: el Proceso de Bruselas para abordar las cuestiones de soberanía entre España y el Reino Unido, y el Foro tripartito de Diálogo, para tratar las cuestiones de cooperación transfronteriza.

No obstante, los acontecimientos vividos en los últimos meses de 2012 hicieron posible que se hablase de nuevos formatos, como las mesas cuatripartitas, las comisiones técnicas *ad hoc* o los grupos de trabajo bilaterales, en cuyas reuniones podrían intervenir los representantes de las entidades u organismos (nacionales, regionales y locales) con competencias en la materia[27], dándose un ejemplo de cooperación en materia medioambiental con participación

continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar. c) Toma nota de la posición de España de que este Foro ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. d) Toma nota de los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes sobre una base informal *ad hoc* para encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo.» Véase la Sección de Documentación de esta Revista, en p. 237.

[24] Vid. *Europapress.es* (10.12.2012): «Gibraltar – Margallo pide olvidar la disputa por soberanía para cooperar en la gestión medioambiental de aguas en disputa» o *Europasur.es* (11.12.2012): «Margallo pide apartar la disputa de la Soberanía para proteger las aguas». Es lo que han venido defendiendo, desde hace tiempo, Valle Gálvez, A. del; González García, I. y Verdú Baeza, J., «Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del *Sussex*: Por un Acuerdo de delimitación de aguas»... *cit.*; «¿Es posible un acuerdo de delimitación de aguas con Gibraltar?», en la citada obra *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, pp. 293-317; «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en AZNAR GÓMEZ, M. (Coord.), *op. cit.*

[25] Vid. *Europapress.es* (10.12.2012) y *Europasur.es* (11.12.2012), *cit.* El objetivo de la reunión sería «buscar una fórmula de cooperación» que «no implica un reconocimiento recíproco de la soberanía por la otra parte, sino de la administración de una situación de hecho», refiriéndose al solapamiento de LIC en torno a las aguas de Gibraltar.

[26] Vid. *Abc.es* (12.12.2012): «Gibraltar niega que vaya a haber reunión entre Madrid y Londres, como afirma Margallo».

[27] España está dispuesta a crear foros *ad hoc*, con participación del Gobierno regional de Gibraltar y el de Andalucía, pero «previamente es necesario que el Reino Unido dé muestras de querer reparar los daños causados, muy particularmente con la retirada de los bloques de hormigón». Vid. el artículo del Ministro José Manuel García-Margallo publicado en *The Wall Street* Journal (19.08.2013): «We Need to Talk About Gibraltar». Vid. igualmente la entrevista del Ministro publicada en *La Razón* (25.08.2013): «Hablaremos de pesca cuando retiren los bloques de hormigón». Por su parte, el Gobierno de Gibraltar incluso plantea la posibilidad de que pueda integrarse la Comisión Europea. Vid. *Gibraltar Chronicle* (29.10.2013): «UN Fourth Committee produces convoluted draft 'Decision for Gibraltar talks». Sobre los formatos *ad hoc* y la participación de la Comisión Europea: Valle Gálvez, A. del «La controversia de Gibraltar: Fronteras, controles en la verja, marcos de diálogo y Unión Europea» en Rafael Grasa, Antonio Blanc y Pilar Diago (Dirs.), *La aplicación de la Mediación en la Resolución de los Conflictos en el Mediterráneo,* AEPDIRI- Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2015*,* pp.189-198.

de la sociedad civil española y el Gobierno de Gibraltar. Y es que tras el encuentro que mantuvieron el 13 de noviembre de 2012 dos miembros de Verdemar-Ecologistas en Acción (Antonio Muñoz y Alfredo Valencia) con el Ministro de Salud y Medio Ambiente de Gibraltar, John Cortés, y dos asesores en instalaciones de su Departamento, Gibraltar se comprometía «a parar los rellenos y las gasolineras flotantes». Lo que fue posible, sin entrar en las cuestiones de soberanía[28].

Ahora bien, otras negociaciones se han celebrado sin éxito en el seno de otras comisiones técnicas *ad hoc*, como las mantenidas por los pescadores-armadores españoles con el Gobierno de Gibraltar y técnicos medioambientales británicos, con el apoyo de los Estados de España y del Reino Unido, tras considerar que el conflicto debía resolverse «en clave local»[29]. Y ello a pesar de que en 1999, con el acuerdo entre los representantes de la Mesa de la Pesca del Campo de Gibraltar y el Ministro Principal de Gibraltar, España no reconoció legitimidad al Gobierno de Gibraltar para negociar un acuerdo con los pescadores españoles en temas que entendía afectaban a su soberanía[30].

II. EL MEDIO AMBIENTE Y LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-BRITÁNICA EN EL MARCO DE LA UE: LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA Y LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN

En temas medioambientales se ha puesto también de manifiesto la falta de cooperación entre España y el Reino Unido, con la superposición de espacios protegidos de acuerdo con la legislación ambiental europea[31], e integrados en la Red Ecológica Europea Natura 2000: los ya citados Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)[32].

Destacamos, en primer lugar, la doble designación de Lugares de Importancia Comunitaria

[28] A la pregunta ¿Hubo temas que no se abordaron el día 13?, respondieron los miembros de la referida ONG que no se tocó la autoridad o no de Londres sobre las aguas que rodean el Peñón, ni lo que conlleva el Tratado de Utrecht de 1713. Vid en «http://www.larazon.es», de 20.11.2012.

[29] *El País* (30.05.2012): «Los pescadores vuelven a negociar con Gibraltar y piden el fin de la tensión». Puede verse también *Campodegibraltar.es* (16.05.2012): «Los pescadores rompen las negociaciones con Gibraltar y faenarán por su cuenta» y el Diario *ABC* (08.06.2012): «Conflicto de la pesca en Gibraltar: limar tensiones para volver a la situación de 1999».

[30] Dicho acuerdo fue ratificado posteriormente en asamblea por todos los pescadores afectados. Vid. Huertas, Mª J. G, «Los pescadores aceptan la ley de Gibraltar», *Industrias Pesqueras*, 1999, pp. 10-11.

[31] Vid. la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats, *DO* L 206, de 22.07.1992, pp.7-50.

[32] Vid. el capítulo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre Espacios protegidos Red Natura 2000.

sobre las aguas adyacentes a Gibraltar[33]. Basada en una propuesta del Gobierno de Gibraltar de 2004, el Reino Unido logró la declaración de LIC bajo el nombre *Southern Waters of Gibraltar*, comprendiendo la mayor parte de sus aguas adyacentes, mediante la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006[34], de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva Hábitats. Un Área que ha sido legalmente definida por Gibraltar en 2011[35].

Por su parte, España reaccionó consiguiendo incluir en uno de los listados actualizadores de LIC de la UE en 2008 una zona marítima, bajo la denominación de *Estrecho Oriental*[36], que se solapa en parte con el LIC gibraltareño, declarado dos años antes, y que, en palabras del Profesor Verdú, deja fuera zonas contiguas de enorme valor ambiental, paradójicamente bajo jurisdicción española y sin ninguna conexión con el LIC preexistente *Parque Natural del Estrecho*, que comprende una franja marítima hasta Punta Carnero, en el extremo occidental de la Bahía de Algeciras[37].

De conformidad con el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad[38], una vez aprobadas o ampliadas las listas de Lugares de Importancia Comunitaria por la Comisión Europea, éstos serían declarados por las Comunidades Autónomas correspondientes como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, fijándose un plazo máximo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión[39].

---

[33] Puede verse, Verdú Baeza, J., «La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *REDI*, vol. LXI, nº 1 (2009), pp. 286-291.

[34] Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, *DO* L 259, de 21.09.2006, pp. 1-104 (notificada con el documento número C (2006) 3261). Puede verse el mapa de este LIC británico en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, p. 541.

[35] Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar). Order 2011, *Legal Notice* 19 de 2011, de 10.03.2011, en desarrollo de la citada *Nature Protection Act* 1991.

[36] Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, notificada con el número C (2008) 8049, y publicada en el *DO* L 43 de 13.02.2009, pp. 393-465. Pueden verse mapas de este LIC, con código ES6120032 en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo... cit,* pp. 542-543, que han sido reproducidos en este estudio.

[37] Vid. Verdú Baeza, J., «La doble declaración de lugares de interés comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?»... *cit.*; y «La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, nº 23 (2012), pp. 286-291.

[38] Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española.

[39] Se previó que la definición de los espacios protegidos (LIC, ZEC y ZEPA) fuese competencia de las Comunidades Autónomas. Vid. el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en concreto, p. 3 de 72. Vid. igualmente el artículo 41.2 de dicha Ley.

Ahora bien, en el caso concreto del LIC Estrecho Oriental, dicha competencia la asume la Administración del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en los términos del artículo 6 de la referida Ley 42/2007[40], e igualmente del artículo 28 c) de la Ley española de transposición de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (la Ley 41/2010, de 29 de diciembre)[41]. Es por ello que el 30 de noviembre de 2012, se aprobaba el Real Decreto 1620/2012, *por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación*, coincidiendo los límite geográficos de esta ZEC Estrecho Oriental, con el LIC Estrecho Oriental[42], en cuya gestión participarán otras administraciones públicas, entre ellas la Junta de Andalucía, en materias de su competencia[43].

Las medidas de conservación incluyen la regulación de los usos y actividades contenidas en el Anexo I (actividad pesquera, acuicultura; acceso a recursos genéticos; ocupación del espacio protegido y regulación de usos y aprovechamientos extractivos y energéticos; regulación de la navegación; prevención de la contaminación; basura marina; conducción y cableado submarino; actividades de defensa nacional y seguridad pública, *bunkering*; actividades recreativas y de observación de especies silvestres; investigación científica; prevención de contaminación acústica y; labores de vigilancia, inspección y control)[44] y el Plan de gestión

[40] «Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere esta Ley, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos: a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurran los requisitos del artículo 36.1; b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias; c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar». Y en los términos del artículo 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: «Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente».

[41] Entre las funciones de la Administración General del Estado, dicha disposición prevé: «Declarar y gestionar las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en el medio marino, en los supuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre», siendo estos los señalados en la nota anterior.

[42] Vid. en la Figura 2 la delimitación geográfica española de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria «Estrecho Oriental», que se solapa con la delimitación geográfica gibraltareña de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria *Southern Waters of Gibraltar* (en Figura 3).

[43] Artículos 1 a 5 del citado Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre en *BOE* nº 289, de 01.12.2012.

[44] Contenidas en el Anexo I. La aplicación de las disposiciones de este RD y la regulación contenida en el Anexo I se llevará a cabo sin perjuicio de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, de conformidad con el Derecho Internacional (vid. la Disposición adicional primera). Por su parte, el Anexo II establece el correspondiente Plan de gestión de la ZEC ES6120032 – Estrecho Oriental.

establecido en el Anexo II.

Llama poderosamente la atención que entre las actividades reguladas en la ZEC española se encuentre la pesca, teniendo en cuenta los acontecimientos que se han venido sucediendo desde el lanzamiento de los bloques de hormigón por Gibraltar en un caladero que queda fuera de los LIC español y británico.

Asimismo, se prohíbe en la ZEC española ganar terrenos al mar mediante rellenos, así como la práctica del *bunkering*, en concreto, «el fondeo permanente de buques tanque dedicados al suministro de combustible en las aguas comprendidas dentro del espacio protegido»[45], que se refiere al suministro mediante buques-tanque de gran tonelaje que funcionan como depósitos o gasolineras flotantes, practicado en fondeaderos situados en aguas de la Bahía, exteriores a las del propio puerto de Gibraltar[46]. Se trata, por lo tanto, de actividades que se desarrollan habitualmente en las consideradas *BGTW*, y que están, por lo tanto, comprendidas en el LIC español Estrecho Oriental.

Esta designación de la ZEC española ha sido calificada por el Gobierno gibraltareño de inaceptable[47], por afectar, en efecto, el desarrollo de actividades en aguas británicas[48], siendo objeto de regulación mediante la designación de una ZEC en el LIC denominado *Southern Waters of Gibraltar (Designation of Special Areas of Conservation –Southern Waters of Gibraltar* - Order 2011, en vigor desde el 10 de marzo de 2011)[49], normativa a la que han acompañado la designación de otra ZEC, la correspondiente al LIC Rock of Gibraltar[50], y de una Zona de Especial Protección para las Aves[51], que comprende a su vez el espacio protegido por las dos ZEC (*Southern Waters of Gibraltar SAP* y *Rock of Gibraltar SAP*)[52].

Por todo lo anterior, la protección del medio marino y del medio ambiente en la zona del Estrecho reclama de manera urgente una determinación de jurisdicciones marítimas y una coordinación institucional práctica.

[45] Anexo I, p. 83216 en *BOE*, nº 289, de 1 de diciembre... *cit*.

[46] Vid. MAGRAMA, Nota de Prensa (29.08.2013): «Arias Cañete anuncia cambios legislativos para poder sancionar la actividad de las gasolineras flotantes en Zonas de Especial Conservación».

[47] *Europapress.es* (30.11.2012): «Gibraltar ve "inaceptable" que España prohíba el "bunkering"».

[48] Vid. el comunicado del Gobierno de Gibraltar nº 799/2012, de 30.11.2012: «Spain cannot legislate in British waters» en <http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/799-2012.pdf>.

[49] Southern Waters of Gibraltar SAC. Vid. en <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s019.pdf>. Sobre esta Zona de Especial conservación, puede verse «La UE expedienta a Londres por no proteger las aguas de Gibraltar», *El País* de 03.08.2015, en Figura 4.

[50] Designation of Special Area of Conservation –Rock of Gibraltar-, Order 2012, en vigor desde el 18 de julio de 2012. Puede verse la llamada *Rock of Gibraltar SAC* en <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2012s118.pdf>.

[51] Designation of Special Protected Areas Order 2011, en vigor desde el 10 de marzo de 2011. Puede verse en <http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s020.pdf>.

[52] Puede verse en la Figura 4.

III. EL MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE: ¿NUEVAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR?

Un claro ejemplo de la necesaria cooperación en la protección del medio marino en el seno de la UE se establece en la Directiva marco sobre la Estrategia Marina[53], adoptada en 2008 por el Consejo y el Parlamento Europeo. Dicha norma fue transpuesta por España a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino[54], que regula las Redes de Áreas Marinas Protegidas en España, como la Red Ecológica Europea Natura 2000[55], así como por Gibraltar con la *Marine Strategy Regulations* 2011, al ser la pesca y el medio ambiente competencias del Gobierno gibraltareño[56].

Ahora bien, no existe actualmente un marco de cooperación y diálogo que permita a las partes interesadas, siendo este el caso también de Gibraltar y de la Junta de Andalucía, alcanzar compromisos al respecto. España no reconoce a Gibraltar como interlocutor en los temas que son de competencia de la UE[57]. Si bien en la práctica la transposición de ciertas

[53] Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DO L 164, de 25.06.2008. Sobre la Directiva marco pueden verse los siguientes estudios: Bou Franch, V., «La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina» en Pueyo Losa, J., Jorge Urbina, J. (Coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 113-130 y Sanz Larruga, F. J., «La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea» en Arana García, E., Sanz Larruga, F. J. (Dirs.), Navarro Ortega, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Civitas, Madrid, 2012, pp. 109-168.

[54] *BOE*, nº 317, de 30.12.2010. Sobre la Ley 41/2010, puede verse: Arana García, E., Sanz Larruga, F. J. (Dirs.) y Navarro Ortega, A. (Coord.), *op. cit.;* Marcos, A. de, «El fin de una larga travesía: la Ley 41/2010 de protección del medio marino», *Revista Ambienta*, nº 94 (2011); Ortiz García, M., «La Ley de protección del medio marino: hacia la gobernanza marítima», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, nº 2 (2011), pp. 1-31; Suárez de Vivero, J. L. y Rodríguez Mateos, J. C., «The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy», *Marine Policy*, nº 36 (2012), pp. 18-27. Finalmente, en la obra de Barragán Muñoz, J. M. (Coord.), *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, Universidad de Cádiz, 2012, pueden consultarse los trabajos de Pérez Puyol, A.; Buceta Miller, J. L., «La Ley 41/2010, de protección del medio marino, y las estrategias marinas como herramientas de planificación del medio marino» (pp. 1683-1691); y Torres López, M. A., «Las estrategias marinas como instrumento de planificación para mantener el buen estado medioambiental del medio marino» (pp. 1886-1896).

[55] Vid. la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (*BOE*, nº 299, de 14 de diciembre de 2007), en concreto, el capítulo III sobre «Espacios protegidos Red Natura 2000» (artículos 41 a 48), del Título II «Catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural».

[56] Vid. González García, I. y Acosta Sánchez, M. A., «La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, nº 25, junio de 2013.

[57] España no reconoce como interlocutores válidos a las autoridades gibraltareñas, tras la firma por España y el Reino Unido, el 19 de abril de 2000, del «Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y Tratados conexos». En virtud de este acuerdo, los Estados miembros de la UE no

directivas europeas es asumida por el Gobierno de Gibraltar, son los Gobiernos británico y español, en última instancia, los responsables de hacer cumplir la normativa de la UE.

Si nos centramos en el objetivo que persigue la Política Marítima de la UE de explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas (como la regional, de pesca o de medio ambiente) y fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales[58], plantearemos las posibilidades de cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente entre España y el Reino Unido, tomando en consideración las perspectivas financieras 2014-2020, en relación con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020[59].

Por un lado, la posible creación de una Macrorregión Mediterránea en el área del Estrecho de Gibraltar[60], que sería muy difícil, al requerir la participación de España, el Reino Unido y Marruecos, en cuyas relaciones siguen estando presentes las reivindicaciones territoriales[61].

Así, la reivindicación por Marruecos de los territorios españoles en el Norte de África está en la base de la falta de adopción de proyectos de cooperación en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), de conformidad con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)[62].

mantendrán ninguna comunicación directa con las autoridades de Gibraltar, debiendo realizarse todo a través de las autoridades británicas, lo que pone de manifiesto que Gibraltar es un territorio cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido. El Acuerdo se puede consultar en Doc. Consejo 7998/00, Autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos, de 19.04.2000. Igualmente, en la citada obra colectiva *Gibraltar, 300 años*, pp. 473-477.

[58] El objetivo perseguido por la Política Marítima de la UE es «explotar las sinergias entre la política regional y las políticas de pesca, de investigación e innovación, empresarial, de transporte marítimo, de medio ambiente y de energía, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible». Vid. el Libro Verde, publicado por la Comisión Europea en junio de 2006: *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, COM (2006) 275 final, de 07.06.2006.

[59] Vid. la propuesta de la Comisión, de 29 de junio de 2011, relativa al próximo Marco Financiero Plurianual para el ejercicio 2014-2020: un presupuesto para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020, en la que se decide que la política de cohesión debe seguir siendo un elemento esencial del próximo paquete financiero (*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea*, COM (2011) 611 final/2, de 14.03.2012).

[60] Y es que en el período de programación 2007-2013 surgieron nuevas formas de cooperación territorial, presentando la Comisión, a petición del Consejo Europeo, dos estrategias macrorregionales para las regiones del Mar Báltico y del Danubio. Vid. Comunicación *Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico*, COM (2009) 248 de 10.06.2009 y Comunicación *Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio*, COM (2010) 715 de 08.12.2010, respectivamente.

[61] Vid. González García, I., «Cuestiones de Derecho del Mar en las relaciones entre España, la Unión Europea y Marruecos: incidencia de los temas territoriales y de delimitación marítima» en Sobrino Heredia, J. M. (Dir.), *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Scientifica, Napoli, 2014, Vol. 2/2, pp. 791-809.

[62] Vid. González García, I.,«La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 45 (2013), pp. 535-574.

Unas reivindicaciones territoriales que también están muy presentes en las relaciones entre España y el Reino Unido, como se aprecia en la superposición de LIC y de ZEC, y que dificultan la cooperación en materia de protección del medio ambiente (en la regulación de prácticas como el *bunkering*, los rellenos, la pesca o la seguridad marítima en dichas aguas) y en la falta de acuerdo en la definición de una Estrategia marina en la demarcación del Estrecho y Alborán (en este caso, también con Marruecos), ya que esta demarcación comprendería las ciudades de Cádiz, Málaga, Granada, Almería, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Gibraltar, y los territorios españoles en el norte de África (Peñones de Vélez de la Gomera, Alhucemas, las Islas Chafarinas…), limítrofes con Maruecos.

La otra posibilidad hubiera sido en un principio la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)[63], como instrumento jurídico preferente para la aplicación de la política de cooperación territorial europea, de conformidad con la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1082/2006, de 5 de julio[64]. Una propuesta que previó como novedad la posibilidad de crear una AECT «bilateral»[65] formada por miembros (entidades regionales y locales) procedentes de un solo Estado miembro y de un solo tercer país o territorio de ultramar[66], hoy en día descartable.

Y es que, para que dicha disposición fuese plenamente operativa, se previó como necesario que la constitución de este tipo de AECT, esto es, los criterios que permitiesen aprobar o denegar su creación, no quedase a la discreción de cada Estado miembro[67]. También los supuestos de creación debían determinarse de manera objetiva, correspondiendo a una de las tres hipótesis formuladas en la Enmienda 2 del Reglamento[68]. Ello nos permitía inicialmente

[63] Sobre las AECT pueden verse en el citado Libro de Actas del *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*: Martínez Pérez, E. J., «La revisión del Reglamento AECT», pp. 47-57 y Arcos Vargas, M. «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial», pp. 59-68.

[64] Reglamento (CE) nº 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), *DO* L 210, de 31.07.2006.

[65] Vid. el Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones (en adelante, CDR) sobre las *Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT, 88º Pleno, 27 y 28 de enero de 2011*, CDR 100/2010 fin. Se prevé que el Estado no miembro de la UE se encuentre en fase de preadhesión o que forme parte del Espacio Económico Europeo o que participe en la PEV o de gran vecindad de la UE (párrafo 46).

[66] Vid. Dictamen del CDR – *Revisión del Reglamento AECT, DO C 113, de 18.04.2012, que contiene la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el citado Reglamento nº 1082/2006 (COM (2011) 610 final)*, párrafos 9 y 31 a 33.

[67] Además, en el citado Dictamen de iniciativa del CDR (párrafo 47) se recordaba que para facilitar que entidades territoriales de terceros Estados pudieran ser partícipes en una AECT, un procedimiento idóneo sería la conclusión de Acuerdos Internacionales entre la UE y dichos Estados, de conformidad con las previsiones del Título V de la Quinta Parte del TFUE.

[68] De conformidad con el texto propuesto por la Comisión y la enmienda del CDR, la Enmienda 2 sobre el

concebir la creación de una AECT constituida por entidades subestatales españolas (como la Junta de Andalucía) y Gibraltar[69], si no como territorio de ultramar del Reino Unido, sí como territorio beneficiario de los instrumentos estructurales y donde se aplica la Política Regional y de Cohesión Económica, Social y Territorial europea[70].

Sin embargo la posibilidad de creación de una AECT sin el consentimiento estatal no se ha recogido en el texto finalmente aprobado, esto es, en el Reglamento de 17 de diciembre de 2013[71], y su nuevo Art. 3 bis[72], requiriéndose para su creación el consentimiento de los Estados, esto es, de España y del Reino Unido. Una vez más, las cuestiones de soberanía son concebidas como un obstáculo ante cualquier iniciativa de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales menores, con competencias en materias como la pesca y el medio ambiente.

Artículo 1, apartado 4 del Reglamento establecería lo siguiente: «2. Una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que el objeto y las funciones que figuran en el proyecto de convenio transmitido al Estado miembro sean coherentes con el alcance de: a) la cooperación territorial del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar; o b) un programa de cooperación territorial europea con el tercer país o territorio de ultramar; o c) las relaciones bilaterales del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar».

[69] Vid. el citado Dictamen del CDR sobre la revisión del Reglamento AECT, párrafo 40. La Enmienda 6 sobre el Artículo 1, apartado 8 prevé que se añada una letra c), en los siguientes términos: «En el apartado 5, se añade el párrafo siguiente: Cada AECT podrá firmar un convenio con otra AECT o todo organismo que pueda convertirse en miembro de una AECT para realizar un proyecto de cooperación territorial europea que forme parte de los objetivos comunes de las AECT o de los organismos firmantes interesados. El convenio especificará, como mínimo, los objetivos de la cooperación, el reparto de las funciones entre los firmantes, la duración y el importe estimado de los compromisos de los firmantes, así como el Derecho aplicable al convenio».

[70] Gibraltar es un territorio separado del Reino Unido, al tener la condición de Derecho interno británico de *British Oversea Territory*. Precisamente la participación de Gibraltar en una AECT podría basarse en la consideración de territorio de ultramar (British Oversea Territory), en aplicación del Art. 3 bis del Reglamento AECT. Pero Gibraltar no está en la lista de Países y Territorios de Ultramar del Anexo II TFUE, al serle aplicable el art. 354.3 TFUE. Sin embargo, en Gibraltar se aplica el Derecho UE en virtud del art 354.3 TFUE, salvo las expresas excepciones previstas, lo que determina un estatuto también singular en la UE. En este contexto, la legislación europea en materia de Cohesión Económica y Social y Fondos estructurales no esta excluida por el Acta de Adhesión de 1972 ni por actos posteriores, y de hecho se aplica en Gibraltar desde 1994. Por lo tanto, en principio la normativa de Cohesión y Fondos, en cuyo contexto se aprobó el Reglamento AECT (Art. 175 TFUE), se aplica a Gibraltar.

[71] Reglamento (UE) nº 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones, *DO* L 347, de 20.12.2013.

[72] Según el nuevo artículo 3 *bis* sobre «Adhesión de miembros de terceros países o de países o territorios de ultramar (PTU)», en los términos del apartado 1: «De conformidad con el artículo 4, aparatado 3 *bis*, una AECT podrá estar formada por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros y uno o varios terceros países, que sean vecinos de por lo menos uno de esos Estados miembros, incluidas sus regiones ultraperiféricas, siempre que dichos Estados miembros y terceros países realicen conjuntamente acciones de cooperación territorial o apliquen programas apoyados por la Unión».

IV. REFLEXIÓN FINAL

Vemos cómo, una vez más, las cuestiones territoriales y la falta de determinación de jurisdicciones marítimas bloquean cualquier posibilidad de cooperación o de una coordinación institucional práctica, entre Estados miembros de la UE, en cumplimiento del objetivo de explotar las sinergias entre la política regional y otras políticas, como la de protección del medio ambiente y la de pesca, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible en el área del Estrecho.

Ahora bien, la necesaria cooperación exigida por la normativa europea y española en materia de protección del medio ambiente marino demanda la existencia de algún tipo de marco institucional de cooperación entre los Estados.

En este sentido, la experiencia práctica de anteriores años nos ha permitido constatar que España y el Reino Unido fueron capaces en otras ocasiones de aparcar las cuestiones de soberanía para avanzar en la cooperación, incluyéndose en la agenda del Foro de Diálogo la temática ambiental y desvinculando los posibles acuerdos que pudieran llegar a alcanzar del procedimiento en vía judicial (ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas) sobre el solapamiento de los LIC español y británico en torno a Gibraltar.

Entendemos que la búsqueda de soluciones a problemas tan recientes como la pesca en la Bahía de Algeciras/Gibraltar o la cooperación en temas medioambientales, comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza, requiere el reconocimiento –al menos informalmente– como interlocutores de las autoridades territoriales y regionales situadas a uno y otro lado de la Verja/frontera. Por lo tanto, se hace imprescindible el diálogo con el Gobierno de Gibraltar[73] y con la Junta de Andalucía, que asumen competencias en las materias objeto de estudio. Y para ello consideramos necesario que los Estados fomenten dicho diálogo, con independencia del formato a seguir (mesas cuatripartitas, comisiones *ad hoc*, grupos bilaterales, etc.)[74].

En suma, la crisis iniciada en 2013 ha puesto de relieve la urgente necesidad de recuperar el diálogo precedente y lograr acuerdos sobre temas de cooperación transfronteriza –como

[73] Así lo ha afirmado recientemente (el 15 de noviembre de 2013) la Comisión Europea en su Informe (Carta dirigida al Reino Unido / Gibraltar) en relación con los controles españoles en la verja, al señalar finalmente que «al igual que en cualquier otra frontera, los mejores resultados en la lucha contra el contrabando y los delitos transfronterizos, así como el mantenimiento de un tráfico fluido, pueden lograrse mediante una cooperación diaria entre las autoridades a ambos lados de la frontera. Por lo tanto, me gustaría recomendar a las autoridades de Gibraltar que refuercen el diálogo constructivo con sus homólogos para alcanzar este objetivo…», <http://infogibraltar.com/info_gibraltar/blog/a034-carta-de-la-comisi%C3%B3n-de-la-ue-reino-unido-gibraltar>.

[74] Puede verse la Nota de Prensa 199 del Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación: «El secretario de Estado de Asuntos Exteriores reitera al Reino Unido la propuesta de lanzar el mecanismo "ad hoc" de cooperación regional en el Campo de Gibraltar», de 03.08.2015.

los aquí analizados de pesca y medioambiente–, en nuevos formatos de interlocución y negociación, también «en clave local»[75], como en su día reclamaron España y el Reino Unido[76].

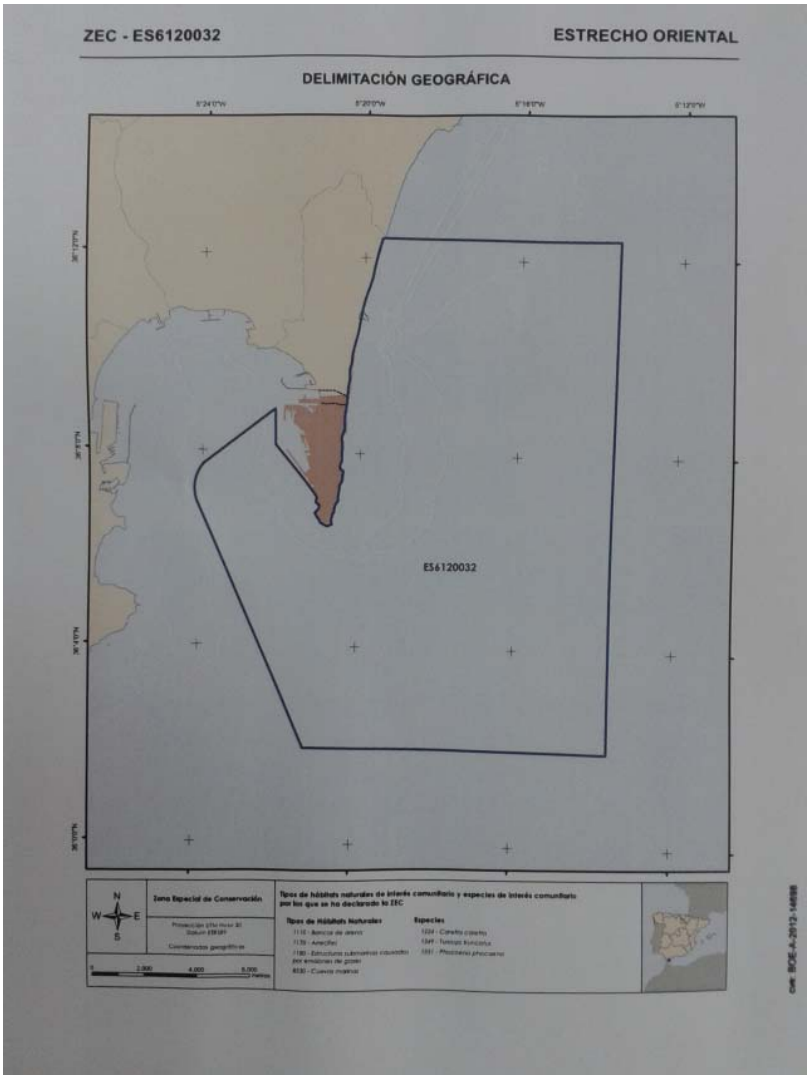
[75] Puede verse en *El País. Opinión*, de 09.07.2014, «El camino del diálogo. España y Gibraltar deben hablar de lo que les une y no de los que les separa», por Fabian Picardo, <http://elpais.com/elpais/2014/07/08/opinion/1404831441_362936.html>.

[76] Sobre las perspectivas de nuevos formatos de negociación, puede verse el análisis de VALLE GÁLVEZ, A. del «Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo *ad hoc*: la UE se involucra en la controversia», *Real Instituto Elcano*, ARI 62/2014 de 19.12.2014. Información extraoficial nos confirma que los pescadores españoles siguen faenando detrás del Peñón, en la parte de levante, y asimismo, cerca del aeropuerto donde se construyó el arrecife artificial, sin la intervención de la policía gibraltareña, y sin que hasta la fecha se haya reformado la normativa gibraltareña en materia de medio ambiente.

FIGURA 1.
LOCALIZACIÓN DEL ARRECIFE ARTIFICIAL DESENCADENANTE DE LA CRISIS DE 2013

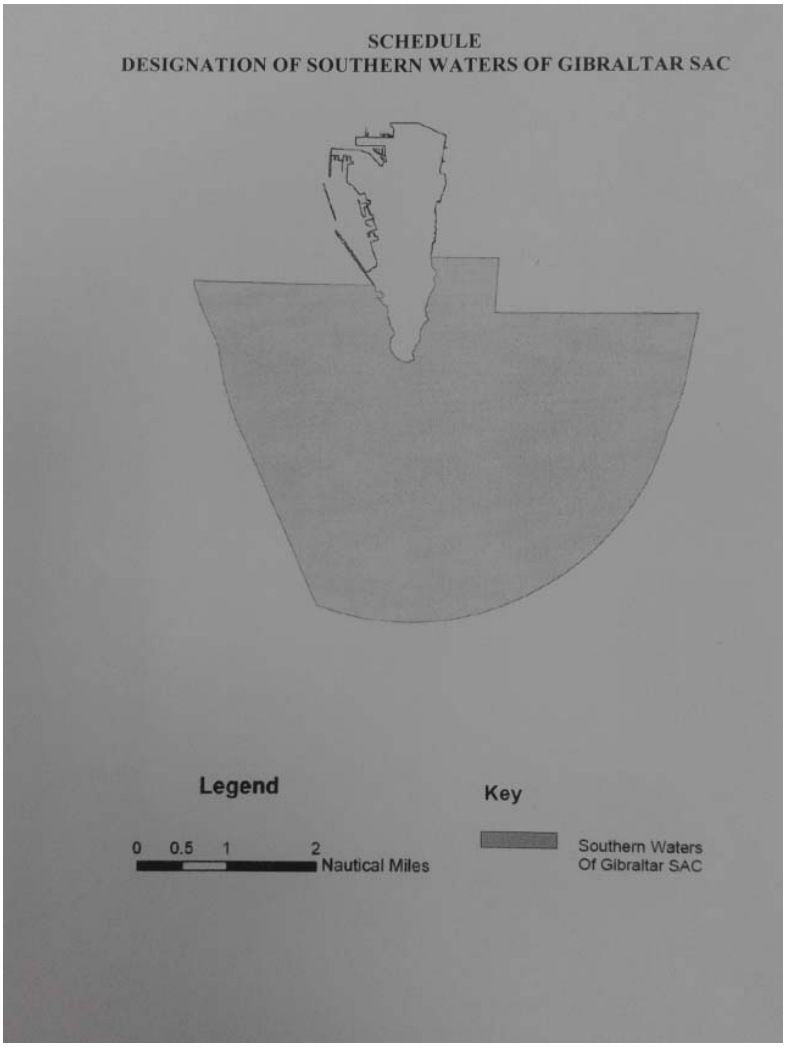
FUENTE: Autoridad Portuaria de Gibraltar

FIGURA 2:
DELIMITACIÓN ESPAÑOLA DE LA ZONA DE ESPECIAL CONSERVACIÓN ESTRECHO ORIENTAL



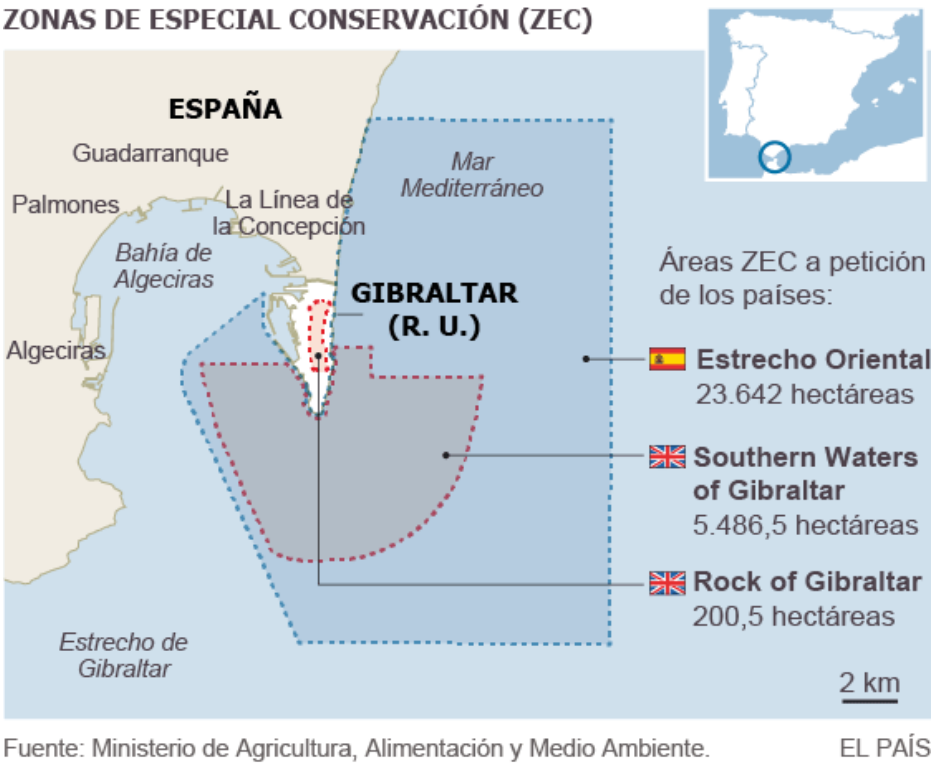
FUENTE: Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación, *BOE*, nº 289, de 01.12.2012.

FIGURA 3:
DELIMITACIÓN GIBRALTAREÑA DE LA ZONA DE ESPECIAL CONSERVACIÓN SOUTHERN WATERS OF GIBRALTAR



FUENTE: Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar). Order 2011, *Legal Notice* 19 de 2011, de 10.03.2011.

FIGURA 4:
SUPERPOSICIÓN DE ZONAS DE ESPECIAL CONSERVACIÓN EN LAS AGUAS EN TORNO A GIBRALTAR



FUENTE: DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. y GONZÁLEZ, M., «La UE expedienta a Londres por no proteger las aguas de Gibraltar», *El País* de 03.08.2015, <http://politica.elpais.com/politica/2015/08/03/actualidad/1438624951_363934.html>.

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.10

INCIDENTES HISPANO-BRITÁNICOS EN LAS AGUAS DE LA BAHIA DE ALGECIRAS / GIBRALTAR (2009-2014): ¿QUÉ SOLUCIONES?

Miguel Acosta Sánchez[1]

I. INCIDENTES ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO EN AGUAS DE GIBRALTAR – II. OPERACIONES CONJUNTAS HISPANO-GIBRALTAREÑAS – III. OPCIONES DE SOLUCIÓN – IV. CONCLUSIONES

El contencioso entre España y Reino Unido por la soberanía de Gibraltar y la jurisdicción de las aguas en torno al mismo, nos ha mostrado en los últimos años una nueva manifestación de enfrentamiento. En efecto, los continuos incidentes entre embarcaciones de las Fuerzas Armadas españolas así como de la Guardia Civil y del Servicio de Vigilancia Aduanera (en adelante, SVA), por un lado, con la *Royal Gibraltar Police* (en adelante, RGP) y la *Gibraltar Squadron*[2], por otro, no han hecho sino reflejar un problema de calado, cual es la soberanía y jurisdicción de unos espacios marítimos que poseen una gran repercusión política, económica y social. Podemos identificar como punto de partido del inicio de los incidentes el mes de mayo de 2009, fecha en la cual la Comisión Europea decidió conceder un nuevo Lugar de Interés Comunitario (LIC) a España en una zona que se superponía a otra ya existente y solicitada dos años antes por Reino Unido[3].

Sobre el contencioso sobre las aguas en torno al Peñón[4], recordemos que España defiende

[1] Profesor Contratado Doctor (acreditado a PTU) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad – «Cuestiones territoriales y cooperación transfronteriza en el área del Estrecho», DER2012-34577 (2012-2015), Investigador Principal: Alejandro del Valle Gálvez. El presente estudio está basado en un trabajo previo titulado «Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?», y publicado en el *Anuario Español de Derecho Internacional*, nº 28 (2012), pp. 233-275.

[2] La *Gibraltar Squadron* es la unidad de la *Royal Navy* de Reino Unido en Gibraltar.

[3] Respecto al proceso judicial relativo a los LIC, puede verse, Verdú Baeza, J., «La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2009, vol. LXI, nº 1, pp. 286-291.

[4] Sobre la cuestión de Gibraltar, puede verse González García, I., «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», en Valle Gálvez, A. del; González García, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Dykinson, Madrid, 2004. En concreto y sobre las aguas en disputa, González García, I., «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law,* nº 26 (2011), pp. 91-117, y bibliografía citada. Igualmente, Valle Gálvez, A. del, González García, I., Verdú Baeza, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en, Mariano Aznar et *alii* (Coord.), *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440;

una interpretación estricta del Tratado de Utrecht de 1713 por el que se cede la colonia de Gibraltar a Reino Unido, sin incluir la jurisdicción de las aguas en torno al Peñón –la denominada teoría de la «costa seca»–. Por su parte, Reino Unido considera que Gibraltar, por la teoría de «la tierra domina al mar», dispone de unas aguas jurisdiccionales que coincidirían con las aguas en torno al Peñón, y que serían las siguientes: 1,5 millas en la zona de poniente dentro de la Bahía de Algeciras, siendo Aguas Interiores y que albergan el puerto de Gibraltar; 3 millas en la zona de levante, siendo consideradas como Mar Territorial; y 3 millas de Mar Territorial en la zona sur del Estrecho. Estas aguas son denominadas por Reino Unido como las *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW)[5]. Otra cuestión distinta, son las aguas en torno al Istmo de Gibraltar, de soberanía española a todos los efectos pero que Reino Unido las considera de su jurisdicción por el discutido principio en Derecho Internacional de *prescripción adquisitiva*. La posición española se ha fundamentado en no distinguir las aguas del Peñón de las aguas del Istmo, dotándolas de una misma naturaleza, y reivindicando en el ámbito diplomático su soberanía; sin embargo, la práctica es bien distinta, por cuanto que España no es coherente en su posición, al permitir, sin ninguna restricción, la jurisdicción británica sobre todas las aguas, tanto en torno al Peñón como en el Istmo.

En el presente estudio, procederemos a enumerar los numerosos incidentes documentados públicamente entre ambos países desde 2009 hasta diciembre de 2014, agrupándolos en diversas categorías, para, posteriormente, analizar las posibles opciones de solución a los incidentes en el mar y en la búsqueda de nuevas formas de cooperación policial hispano-británicas.

I. INCIDENTES ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO EN AGUAS DE GIBRALTAR

Desde principios de 2009, los incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos se han multiplicado en las aguas en torno a Gibraltar. Sin ser posible una plena exhaustividad, los más relevantes han sido documentados por los medios de comunicación nacionales y locales, así como a través de Comunicados del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, notas ministeriales y debates en las Cortes Generales[6]. Así, podríamos

VERDÚ BAEZA, J., «La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca», *Revista Española de Derecho Internacional,* 2014, vol. LXVI, nº 1, pp. 81-123.

[5] Sobre la denominación de las *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW), ver VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I., VERDÚ BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar... *cit.*», pp. 411-416.

[6] Para las autoridades gibraltareñas, los incidentes serían ocasionados cada vez que un buque de Estado penetrase

tener una clasificación de los mismos, agrupándolos en cuatro categorías: (1) incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización; (2) incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño, legalmente reconocido; (3) incidentes provocados por la detención de ciudadanos españoles en aguas en torno a Gibraltar; y (4), incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas.

1. Incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización

Esta categoría de incidente representa la mayoría de los recogidos. En la misma, podemos diferenciar dos modalidades. La primera de ellas serían aquellos casos en los que encontraríamos embarcaciones de autoridades españolas, habitualmente de la Guardia Civil, desempeñando funciones de control y lucha contra el tráfico ilegal en las aguas en torno a Gibraltar. Y estas han sido expulsadas por las autoridades gibraltareñas, al considerar que no disponían de la autorización pertinente para actuar en aguas jurisdiccionales gibraltareñas; o incluso que no habían realizado el aviso correspondiente a las autoridades en casos de una supuesta *persecución en caliente*.

La segunda de las modalidades sería la serie de incidentes producidos desde los primeros meses de 2012 y que han tenido como escenario el conflicto pesquero, cuando el Gobierno de Gibraltar decidió romper unilateralmente el acuerdo de 1999 que tenía con los pescadores de la Bahía de Algeciras para que faenasen en las aguas en litigio. La decisión del Gobierno español fue rotunda al mandar a la Guardia Civil para escoltar a los pescadores mientras faenasen, y conllevando una serie de graves incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los dos países[7]. Pasemos a enumerarlos cronológicamente:

en sus aguas sin autorización y sin estar cubierto por el derecho de paso inocente. Según sus registros, el número de incidentes por año sería el siguiente: 33 incidentes entre 2002 y 2008; ninguno en 2009; 82 en 2010; 280 en 2011; y 161 hasta el 15 de junio de 2012. Sorprende el dato de 2009 que, como veremos, no se ajusta a la realidad. Ver, *Gibraltar Chronicle*, de 25.06.2012. En 2014 encontramos una actualización de estos datos por parte del Gobierno británico, dando las siguientes cifras: 496 incursiones ilegales durante 2013, y 112 en el primer trimestre de 2014. *Gibraltar Chronicle*, de 06.03.2014, y 14.04.2014; *Europa Sur*, de 12.04.2014.

[7] El origen del conflicto se remonta a 1998 cuando las autoridades gibraltareñas detuvieron al pesquero Piraña. El incidente finalizó con la adopción de un compromiso bilateral en materia de pesca que jamás se puso en práctica, siendo necesario un acuerdo *ad hoc* entre la Mesa de Pesca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de la colonia en 1999. Sobre estos hechos, ver Valle Gálvez, A. del, González García, I., Verdú Baeza, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar… *cit.*», pp. 430-432. En marzo de 2012, Gibraltar decidió prohibir faenar a los pescadores españoles, amparándose en una normativa interna medioambiental de 1991 y rompiendo de forma unilateral el acuerdo alcanzado en 1999. Ver, Verdú Baeza, J., «La negativa incidencia de las controversias

2009.-

- *10 de abril,* Viernes Santo. Ese día una patrullera de la *Gibraltar Squadron* expulsó a una embarcación de la Guardia Civil que perseguía a una lancha en las aguas en torno a Gibraltar[8]. La patrullera de la Benemérita realizaba una persecución a una embarcación sospechosa de contrabando, hasta la entrada del puerto de Gibraltar, donde se detuvo a la espera de que volviera a salir. Al no hacerlo, la patrullera decidió regresar a su puerto base. Es por ello, por lo que para el entonces portavoz de Exteriores en el Senado J. Carracao no se podría hablar de expulsión, «pues los agentes no se movieron de su posición hasta que terminaron su cometido»[9].

- *22 de mayo.* Una patrullera de la Guardia Civil fue expulsada por la RGP de la *Catalan Bay* –una pequeña bahía en la parte oriental de Gibraltar–[10].

- *4/7 septiembre,* primer incidente con repercusiones en vía diplomática. La RGP ordena la salida inmediata de las aguas en torno al Peñón, cerca de Punta de Europa, de unas lanchas de la Guardia Civil, y al no dar una «explicación válida» que justificara su presencia en la zona. La consecuencia de estos incidentes fue una solicitud de la Embajada de Reino Unido al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el 18 de septiembre, para que la Guardia Civil dejara de patrullar en las aguas que consideraba pertenecientes a Gibraltar, advirtiendo que estas «incursiones» eran una «violación de la soberanía británica» y dañaban la colaboración entablada con España en el Foro tripartito de Diálogo[11]. La respuesta del ejecutivo español fue clara al reiterar que solamente reconocía a Gibraltar los espacios cedidos en Utrecht[12].

---

de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras / Gibraltar», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* nº 23 (2012). Sobre la posición española, ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre escolta que realizará la Guardia Civil a los pesqueros que faenen en Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 6104, de 06.06.2012, pp. 58-59, y respuesta del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 137, de 30.07.2012, pp. 167-168, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 178, de 15.11.2012, p. 222, y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 181, de 20.11.2012, p. 171.

[8] *El Mundo,* de 18.04.2009; *El Faro de Algeciras,* de 18.04.2009. El Ministerio de Defensa británico, que defendió la conducta de la *Gibraltar Squadron*, negó públicamente que se llegara a usar el armamento como medida disuasoria para expulsar a la patrullera de la Guardia Civil, contradiciendo otras informaciones. *El Faro de Algeciras*, de 20.04.2009 y de 23.04.2009; *Europa Sur*, de 21.04.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 21.04.2009.

[9] *El Faro de Algeciras*, de 23.04.2009.

[10] *Europa Sur*, de 23.05.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 23.05.2009. Según este último, la Guardia Civil «ignored the usual procedure of informing the Royal Gibraltar Police to take up the chase». Ver, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 247, de 13.08.2009, p. 195; así como una pregunta para respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores, *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Serie D, nº 245, de 03.08.2009, p. 57. Igualmente, ver debate en la Comisión de Asuntos Exteriores, sobre los incidentes durante el mes de mayo de 2009, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 341, de 16.09.2009, pp. 12-15.

[11] *El Faro de Algeciras*, de 23.11.2009.

[12] *Europa Sur*, de 17.11.2009.

- *23 de septiembre*. A media milla de Punta Europa, siempre en aguas en torno al Peñón, la RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas, bajo amenaza de ser arrestados[13].

- *18 de noviembre*. La RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas en la zona del Boquete de Poniente –zona situada entre la Línea y el Peñón–[14].

- *9 de diciembre*. La RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas, cerca de Punta Europa. En este último caso, el entonces Ministro del Interior, A. Pérez Rubalcaba, negó rotundamente la existencia de tal incidente[15].

2010.-

- *2 de febrero*. Una patrullera de la Guardia Civil, regresando al puerto de Algeciras, al doblar Punta Europa, fue «escoltada» por una patrullera de la *Gibraltar Squadron,* y hasta su salida de las aguas en torno a Gibraltar[16].

- *6 de febrero*. Una lancha del SVA, a unos 30 metros del muelle de *Camp Bay*, tuvo que abandonar la zona ante la presencia de varios dispositivos de la RGP. Esta última acción fue fuertemente protestada por la oposición gibraltareña[17].

- *26 de febrero*. Una patrullera de la Guardia Civil fue hostigada por una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hasta abandonar las aguas en torno a Gibraltar[18].

- *12 de abril*. En la zona occidental del Peñón, una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hostiga a una patrullera de la Benemérita[19].

- *18 de mayo*. Una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hostiga a una patrullera de la Benemérita a una distancia aproximada de una milla de la costa del Peñón[20].

-*1 de junio*. Hostigamiento de la RGP a embarcaciones de la Guardia Civil, en aguas en torno a la Roca, y en el interior de la Bahía de Algeciras[21].

---

[13] *Gibraltar Chronicle*, de 24.09.2009. Ver, Pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 360, de 23.03.2010, p. 28.

[14] *El Mundo,* de 24.11.2009; *El Faro de Algeciras*, de 24.11.2009. Ver pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 310, de 15.12.2009, p. 24. Ver la respuesta escrita del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 468, de 27.10.2010, p. 74.

[15] *El Mundo*, de 10.12.2009. Sobre las declaraciones del Ministro del Interior, ver *Libertad Digital*, de 10.12.2009. Destacar que el incidente no fue recogido por la prensa local.

[16] *El Mundo*, de 04.11.2010, donde se recoge una cronología indicativa de incidentes en la zona hasta noviembre de 2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

[17] *El Faro de Algeciras*, de 09.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 10.02.2010.

[18] *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

[19] *Gibraltar Chronicle*, de 26.04.2010 y de 30.04.2010.

[20] *Gibraltar Chronicle*, de 21.05.2010.

[21] *Gibraltar Chronicle*, de 03.06.2010. Ver la respuesta escrita del Gobierno a pregunta del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce sobre el incidente acaecido en la segunda semana de junio de 2010, en *Boletín Oficial de las*

- *2 de junio.* Incidente entre la patrullera *Río Tormes* de la Guardia Civil y un barco de la *Gibraltar Squadron*, en la zona occidental del Peñón – *Western Beach*-[22].

- *17 de junio.* Nuevo incidente en *Western Beach* entre una patrullera de la Guardia Civil y la RGP[23].

- *28 de septiembre.* Se produce el incidente más grave del año. En dicha fecha, una lancha semirrígida de bandera española que era perseguida por una patrullera de la RGP en la Bahía de Algeciras, se aproximó a una patrullera de la Guardia Civil que había en la zona, a la altura del brazo de Poniente. Mientras dos agentes de la Guardia Civil estaban en la semirrígida identificando a su ocupante, una lancha de la RGP se acercó al lugar, subió a la semirrígida y supuestamente golpeó a su tripulante en presencia de los guardias civiles. Se originó así una fuerte discusión entre ambos cuerpos, ya que la RGP aseguraba estar en aguas bajo la jurisdicción de Gibraltar, mientras que la Guardia Civil sostenía que eran aguas españolas. Tras casi una hora de tensión, y después de acercarse otras embarcaciones, la RGP se llevó la semirrígida y la Guardia Civil a su ocupante. Al parecer, la patrullera de la Guardia Civil llegó a sufrir arañazos debido al choque de la proa de una de las embarcaciones gibraltareñas contra su casco[24]. Gibraltar llegó a considerar «inaceptable» el incidente y amenazó con abandonar el Foro de Diálogo[25]. Posteriormente, la entonces Ministra de la Presidencia, Mª. T. Fernández de la Vega, reveló que Londres había pedido disculpas por el incidente, si bien a continuación un portavoz del *Foreign Office* indicó que «no tenemos nada por lo que disculparnos»[26].

2011.-

- *24 de abril.* En la zona de Poniente del Peñón, a media milla de Punta Europa según las autoridades gibraltareñas, y a 1,9 millas según las españolas, se produce un incidente cuando varias embarcaciones de la RGP y de la *Gibraltar Squadron* embistieron a una patrullera de la

Cortes Generales, Serie D, nº 508, de 14.11.2011, p. 87.

[22] *Gibraltar Chronicle*, de 03.06.2010 y de 19.06.2010. Las versiones contradictorias entre ambas partes puede consultarse en *Gibraltar Chronicle*, de 04.06.2010.

[23] *Gibraltar Chronicle*, de 01.07.2010.

[24] *Europa Sur*, de 29.09.2010, de 30.09.2010 y de 03.10.2010. *El Faro de Algeciras*, de 29.09.2010 y de 30.09.2010. Incluso el entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M. A. Moratinos, tuvo que afirmar en una comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, que «No hay aguas gibraltareñas, sólo hay aguas españolas», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, nº 611, de 30.09.2010, p. 24. Una visión distinta de los hechos, en *Gibraltar Chronicle*, 29.09.2010 y de 30.09.2010. Finalmente, ver pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 470, de 29.10.2010, p. 24.

[25] Government of Gibraltar, Press Release, nº 234/2010, de 28.09.2010. Ver, igualmente, Ministerial Statement, en *Gibraltar Chronicle*, de 15.10.2010. El entonces líder de la oposición gibraltareña, J. Bossano llegó a calificar a la Guardia Civil como «cuerpo paramilitar». *Europa Sur*, de 08.10.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 06.10.2010.

[26] *El Faro de Algeciras*, de 05.10.2010 y de 06.10.2010.

Guardia Civil que se encontraba persiguiendo a unos presuntos narcotraficantes, resultando finalmente un agente de la Benemérita herido en un brazo. Según las autoridades gibraltareñas no hubo preaviso sobre la supuesta persecución en caliente[27].

- 11 de octubre. Una embarcación del SVA fue expulsada de las aguas en torno a Gibraltar por otra embarcación de la *Gibraltar Squadron*. Unos días antes, otra embarcación de la SVA penetró en la zona de *Marina Bay*, para controlar una lancha sospechosa, abandonando la zona tras la llegada de una patrullera de la RGP[28].

2012.-

- 2 de mayo. Incidente entre el SVA y la RGP. En la persecución de unas lanchas neumáticas sospechosas en aguas en torno a Gibraltar, ninguna de las dos embarcaciones quiso desistir de la acción, al considerar que se encontraban en aguas de su jurisdicción. Finalmente, las lanchas neumáticas se dirigieron a Algeciras, continuando el SVA con la operación[29].

- 17 de mayo. Incidente provocado por el conflicto pesquero surgido en marzo de 2012. En ese día, la RGP exigió a una embarcación de la Guardia Civil, que realizaba labores de protección a pescadores algecireños, que abandonase las aguas en torno a Gibraltar por falta de jurisdicción y en violación del artículo 19 del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar[30].

- 23 de mayo. Otro grave incidente entre la RGP y la *Gibraltar Squadron* y embarcaciones de la Guardia Civil, además de un helicóptero de la Benemérita, que realizaban labores de escolta de pescadores españoles, en la bocana del puerto de Gibraltar. El incidente derivó en un choque verbal entre las patrulleras, que llegaron a rozarse. Los hechos ocasionaron las quejas del Ministro de Exteriores británico[31].

[27] La Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC) calificó a la RGP y a la *Gibraltar Squadron* como «piratas». Ver *Europa Sur*, de 25.04.2011, de 26.04.2011 y de 27.04.2011. *Gibraltar Chronicle*, de 26.04.2011 y de 27.04.2011. Exteriores llegó a presentar una queja a Londres por el incidente. *El País*, de 26.04.2011. Un juez de La Línea inició diligencias para acusar a los agentes de la RGP por amenazas y coacciones, siendo esta acción totalmente rechazada por la oposición gibraltareña. *Gibraltar Chronicle*, de 20.05.2011. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte de la diputada de UPyD, R. Díez, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 569, de 10.05.2011, p. 15, y su correspondiente respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 618, de 02.08.2011, pp. 135-136; debate y respuesta de la entonces Ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación, T. Jiménez, sobre los últimos incidentes en la Bahía de Algeciras, en el Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, nº 120, de 03.05.2011, pp. 6905-6907; debate y respuesta del entonces Director General de la Policía y la Guardia Civil, F.J. Velázquez, *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión del Interior, nº 508, de 25.05.2011, pp. 15-26. El incidente también tuvo repercusión en Reino Unido, ver *House of Commons Commission*, Written Answers to Questions, de 03.05.2011.

[28] *Gibraltar Chronicle*, de 12.10.2011.

[29] Government of Gibraltar, Press Release, nº 287/2012, de 04.05.2010; *El Mundo*, de 04.05.2012; *El Faro de Algeciras*, de 05.05.2012.

[30] *Gibraltar Chronicle*, de 19.05.2012.

[31] *Europa Sur*, de 24.05.2012; *Diario de Cádiz,* de 24.05.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 24.05.2012; *El País,* 25.05.2012.

- 28 de mayo. Nuevo incidente entre cuatro embarcaciones de la RGP y seis de la Guardia Civil, que realizaban labores de escolta a pesqueros, en la zona de Puerto Chico, en Poniente. En esta ocasión las embarcaciones llegaron incluso a golpearse[32].

2013.-

-13 de febrero. Una embarcación de la RGP ordenó a seis marisqueros de la Línea que abandonasen las aguas donde estaban faenando, en aguas en disputa. Inmediatamente, la Guardia Civil acudió para realizar labores de protección, retirándose entonces la lancha gibraltareña[33].

- 11 de junio. Una patrullera de la *Royal Squadron* tuvo que emitir dos advertencias al detectar embarcaciones de la Guardia Civil cerca de South Mole[34].

-23 de junio. La RGP inició una investigación ante las sospechas de que la Guardia Civil, en una persecución de una *jet-ski* iniciada en aguas españolas y continuadas en aguas en disputa, llegó a realizar varios disparos de intimidación. El Foreign Office presentó la protesta al Gobierno español calificando los hechos de «inaceptable». Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación negó el incidente[35].

-30 de octubre. Un barco de la Policía del Ministerio de Defensa de Gibraltar y una patrullera ligera de la Guardia Civil –*Río Tormes*– colisionaron cerca de Punta Europa. El incidente se produjo cuando un escuadrón de la *Royal Navy*, que escoltaba a un buque de suministros militares hacia el Peñón, quiso expulsar de la zona al buque de la Benemérita, alegando que se encontraba en las *BGTW*. Hubo protesta forma y por escrito del Gobierno británico[36].

2014.-

- 12 de febrero. Protesta del Gobierno gibraltareño después de constatar el control realizado por el buque de la Guardia Civil *Río Bernesga* sobre una embarcación destinada a bunkering en las *BGTW*. Hasta el lugar acudió un buque de la *Gibraltar Squadron*, produciéndose posteriormente la retirada de la Benemérita[37].

- 9/10 de agosto. El Gobierno de Gibraltar acusó a la Guardia Civil de «embestir» a dos embarcaciones de pesca gibraltareña y «apuntarles con una pistola» en aguas en disputa. Una

[32] *El Mundo*, de 28.05.2012, *Diario de Cádiz*, de 29.05.2012.

[33] *Europa Sur*, de 13.02.2013 y 14.02.2013.

[34] *Gibraltar Chronicle*, de 12.06.2013.

[35] *Europa Sur*, de 25.06.2013, 26.06.2013 y 28.06.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 25.06.2013. Government of Gibraltar, Press Release, nº 460/2013, de 26.06.2013. Press release Foreign Office, Minister for Europe condemns «serious incident» in Gibraltar, de 25.06.2013.

[36] *Europa Sur*, de 01.11.2013 y 05.11.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 05.11.2013. Igualmente se produjo la protesta en sede del House of Lords, Royal Navy in Gibraltar, Early Day Motion 679, de 06.11.2013.

[37] *Gibraltar Chronicle*, de 12.02.2014.

patrullera de la RGP se desplazó hasta el lugar para interponerse entre la Guardia Civil y los pescadores. El incidente conllevó que el gobierno gibraltareño transmitiera su «honda preocupación» al *Foreign Office* por el incidente[38].

- 29/30 de agosto. Se producen diversos altercados entre motos de agua y la RGP en la playa de Santa Bárbara de la ciudad de La Línea de la Concepción[39].

- 13 de septiembre. Durante una persecución por parte de la patrullera de la Benemérita *Río Cedena* a un yate gibraltareño en la zona de *South Mole*, un buque de la RGP se interpuso en la operación llegando a escoltar a la embarcación de recreo hasta el puerto de Gibraltar. Una situación similar se produjo al día siguiente, 14 de septiembre, con el *Río Tormes*[40].

Dentro de esta amplia categoría, en la cual Gibraltar considera que posee jurisdicción sobre las aguas en torno a Gibraltar –las denominadas *BGTW*– y, por tanto, ha procedido a expulsar a embarcaciones españolas, se recogen, igualmente, incidentes con buques de las Fuerzas Armadas. En efecto, están documentos cinco sucesos con estas características, con un claro recrudecimiento de esta modalidad de incidentes en los últimos meses:

- 8 de mayo de 2009. Una patrullera de la *Gibraltar Squadron* expulsó a la patrullera *Tarifa* de la Armada Española de las aguas en torno a Gibraltar, al pretender inspeccionar un pesquero fondeado en la cara este de Gibraltar. El incidente se produjo justo al día siguiente de presentarse el recurso de anulación contra la decisión de la Comisión Europea de crear un LIC español sobre las aguas en torno a Gibraltar, por lo que estos hechos se consideran como el primer incidente registrado[41].

- 3 de mayo de 2011. Incidente en la zona este del Peñón, y a dos millas de la costa, cuando la patrullera *Atalaya* de la Armada Española procedía a notificar a varios buques mercantes que se encontraban en aguas españolas y que debían abandonarlas. Avisadas, las autoridades del puerto de Gibraltar notificaron al *Atalaya* que no tenía jurisdicción en la zona al encontrarse en las BGTW. Finalmente, y ante la llegada de dos embarcaciones de la *Gibraltar Squadron*, la

[38] *El País*, de 12.08.2014; *Europa Sur*, de 13.08.2014; *Gibraltar Chronicle*, de 13.08.2014.

[39] *Europa Sur,* de 30.08.2014.

[40] *El País*, de 15.09.2014; *Europa Sur*, de 15.09.2014 y 16.09.2014. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, nº 484/2014, de 15.09.2014.

[41] *El Mundo*, de 15.05.2009; *Panorama*, Diario gibraltareño on line, de 15.05.2009; *El Faro de Algeciras*, de 16.05.2009. Para el *Gibraltar Chronicle,* de 16.05.2009, «Although the presence of Spanish vessels is common in this area, this is believed to be the first time in recent history that the Spanish Navy has carried out an operational task within Gibraltar waters». Este incidente provocó una pregunta para respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales,* Serie D, nº 245, de 03.08.2009, p. 57; así como una pregunta parlamentaria al Gobierno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 247, de 13.08.2009, p. 195, y respuesta del Gobierno, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 271, de 14.10.2009, p. 213.

Atalaya abandonó la zona[42].

- *18 de febrero de 2014*. El Gobierno británico anunció una protesta formal «de alto nivel» por la incursión del patrullero de la Armada española *SPS Vigía* en aguas próximas a Gibraltar durante unos ejercicios de la Armada británica. La versión del Ministerio de Defensa español es diferente en cuanto que aseguró que el patrullero español estaba realizando labores de vigilancia marítima en la zona[43].

- *16 de julio de 2014*. Una patrullera de la Armada Española intentó desviar de su rumbo a dos buques con origen o destino al puerto de Gibraltar, a 8 millas al este del Peñón. El incidente provocó sendas protestas a nivel diplomático. En el caso del embajador español en Londres, constituía la quinta vez en ser convocado por el *Foreign Office* para quejarse sobre Gibraltar[44].

- *18/21 de septiembre de 2014*. Hasta tres incursiones de buques españoles en aguas en disputa durante estos días. El jueves 18, la *Vigía* española; el sábado 20, durante la conmemoración de la Batalla de Inglaterra, se produjo una incursión en aguas en disputa por parte del patrullero de la Benemérita *Río Cedena,* el cual tuvo un enfrentamiento verbal con barcos de la RGP y de Aduanas en la zona de *South Male;* finalmente, el domingo 21 fue la *Infanta Cristina* de la Armada Española la que se internó por el sur del *East Side*[45].

2. Incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño legalmente reconocido

Una segunda modalidad de incidente sería aquella en la que las autoridades españolas han entrado en territorio sobre el que Reino Unido tiene reconocida soberanía según el Tratado de Utrecht y, por tanto, sin ninguna reivindicación por parte de España. Hasta tres sucesos han sido registrados, siendo el primero de ellos de un gran calado mediático.

- *7 de diciembre de 2009*. Una patrullera de la Guardia Civil, al perseguir a una pequeña

[42] *Gibraltar Chronicle*, de 04.05.2011. La actuación de la *Atalaya* fue calificada posteriormente por el Senador J. Carracao, del PSOE, como un «error». Por su parte, el Delegado del Gobierno en Andalucía, L. G. Garrido, consideró que la *Atalaya* estaba realizando su trabajo en el marco de sus funciones habituales. Ver Comunicado 35-2011 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 25.04.2011. Igualmente, *Gibraltar Chronicle*, de 05.05.2011, Government of Gibraltar, Press Release, nº 117/2011, de 26.04.2011, calificando el incidente de «inaceptable». El incidente provocó una acalorada discusión en la *House of Lords,* de 14.06.2011, donde se llegó a confirmar la soberanía británica de las aguas en torno a Gibraltar.

[43] *El País*, de 14.02.2014; *Gibraltar Chronicle*, de 20.02.2014.

[44] *El País*, de 17.07.2014 y 18.07.2014. Ver, igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, nº 374/2014, de 17.07.2014.

[45] *Europa Sur*, de 22.09.2014. La reacción del Gobierno gibraltareño fue la de encargar un estudio jurídico sobre el «paso inocente» por las BGTW. Ver Government of Gibraltar, Press Release, nº 638/2014, de 24.11.2014, y *Gibraltar Chronicle*, de 23.11.2014.

embarcación sospechosa, penetró en las aguas del puerto de la colonia de Gibraltar, desembarcando para continuar la persecución a pie en una zona residencial gibraltareña llamada *Harbour Views*. Al lugar llegaron miembros de la RGP, tras recibir el aviso de los residentes de la zona, y se procedió a la detención de los dos huidos, de nacionalidad española, y se solicitó a los miembros de la Guardia Civil que los acompañaran para prestar declaración, al haber entrado en territorio británico sin autorización. El incidente finalizó con unas disculpas oficiales del Ministro español de interior –recalcando la falta de intencionalidad política ni de otro tipo en el suceso[46]–, la puesta en libertad de los guardias civiles dos horas después y la devolución de la embarcación y las armas al día siguiente[47].

- 4 de agosto de 2010. Tres patrulleras de la RGP obstaculizaron una persecución realizada por una zodiac de la Guardia Civil en la zona de *Camp Bay*. Según la prensa gibraltareña, hubo notificación desde Algeciras a las autoridades del Peñón de que se estaba realizando una persecución en caliente, pero los agentes de la Benemérita se equivocaron al proseguir la persecución en una zona destinada al baño y donde no existía autorización[48].

- 26 de diciembre de 2014. La Guardia Civil tuvo que intervenir en un nuevo incidente entre la RGP y un pesquero linense en la zona cercana a la playa de La Caleta, y durante la celebración del *Polar Bear Swim*[49].

3. Incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático, o derivadas de la controversia sobre las aguas

Una tercera modalidad de incidente, con carácter genérico, sería aquella que ha provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas.

---

[46] Nota de Prensa del Ministerio del Interior, de 08.12.2009 y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* nº 132, de 16.12.2009, pp. 46-47.

[47] *Europa Sur*, de 08.12.2009; *El Faro de Algeciras*, de 08.12.2009 y de 12.12.2009. Este incidente ya ha sido comentado en Acosta Sánchez, M. A., «Incidentes de la Guardia Civil con la *Royal Gibraltar Police* en las aguas de la Bahía de Algeciras: persecución en caliente y posibles soluciones», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, nº 2 (2012), pp. 292-296. E incluso provocó una interpelación del Eurodiputado G. Watson (ALDE) al Consejo, el 11.01.2010, y a la Comisión, el 13.01.2010. Ver Preguntas Escritas E-6752/09 y E-6752/09, *DO*, C 10E, de 14.01.2011. El Consejo y la Comisión, en sus respuestas de 22.02.2010 y de 29.03.2010, respectivamente, han indicado que no fueron informados de los incidentes, y que las persecuciones transfronterizas están reguladas en el Convenio de Aplicación de Schengen, en el Convenio *Nápoles II*, en el Manual de Cooperación Policial y en diversos acuerdos bilaterales.

[48] *Gibraltar Chronicle*, de 06.08.2010. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 460, de 15.10.2010, p. 103, y la respuesta del Gobierno en, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 528, de 22.02.2011, p. 307.

[49] *Europa Sur*, de 26.12.2014 y 27.12.2014.

2009.-

- 17 de noviembre. Una patrullera de la Guardia Civil descubrió cómo la *Gibraltar Squadron* hacía prácticas de tiro sobre una boya con los colores de la bandera española, a unas 7 millas de Punta Europa y en aguas consideradas como Alta Mar por Reino Unido, pero Mar Territorial por España[50]. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación llegó a convocar al Embajador británico para que diera explicaciones[51]. Reino Unido no tardó en pedir disculpas oficiales[52], pero exigió a España que no entrase en sus aguas[53].

- 9 de diciembre. La Guardia Civil de Algeciras, tras un aviso desde Madrid, verificó un balizamiento con boyas por parte de Gibraltar en la zona del Boquete de Levante, y con la clara intención de señalar sus aguas[54].

2010.-

- 9 de febrero. En la zona de Levante del Peñón, varias embarcaciones de la *Gibraltar Squadron,* que presuntamente realizaban ejercicios de tiro en aguas internacionales –Mar Territorial para España–, al ver acercarse a una embarcación de la Benemérita, llegaron a izar la bandera «U» –que significa «va usted hacia el peligro», en el código internacional de señales–, y un gallardete de «peligro inminente»[55].

- 16 de julio. Se verificó que la *Gibraltar Squadron* había realizado prácticas de tiro en las aguas en torno a Gibraltar, lo que suponía una provocación para los marineros españoles al tratarse del Día del Carmen[56].

- 19 de julio. El entonces Ministro de Interior, Alfredo P. Rubalcaba, tuvo que negar que hubiera dado instrucciones a la Guardia Civil para que dejase de patrullar a menos de 1,5

---

[50] De hecho, la nave británica, al ver acercarse a la patrullera española, lanzó advertencias por megafonía: «No pueden estar ustedes aquí, son aguas internacionales». Al parecer, se estaban realizando prácticas de tiro en el denominado objetivo número 1, que ha sido reconocido internacionalmente por la OTAN. Este tipo de objetivo tiene una marca roja con franjas amarillas, muy similar a la enseña nacional y que en opinión del Ministerio de Defensa británico, fue el motivo que ocasionó la confusión. Ver *El Faro de Algeciras*, de 20.11.2009 y de 21.11.2009. Igualmente, *Europa Sur*, de 20.11.2009 y de 22.11.2009.

[51] Nota de Prensa 76-2009, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 20.11.2009. Ver el debate y respuesta del entonces Ministro del Interior, A.P. Rubalcaba, sobre los últimos incidentes de la Guardia Civil, en el Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 129, de 02.12.2009, pp. 2996-2997. Igualmente, el debate y respuesta del entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M.A. Moratinos en el Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 151, de 24.03.2010, pp. 12-13.

[52] *Gibraltar Chronicle*, de 21.11.2009.

[53] *Europa Sur*, de 22.11.2009; *El Faro de Algeciras*, de 23.11.2009.

[54] *El Mundo*, de 04.11.2010. El Diario gibraltareño on-line, *Panorama*, en su edición de 18.12.2009, calificó la zona balizada como «exclusion zone».

[55] *Gibraltar Chronicle*, de 24.02.2010.

[56] *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

millas del Peñón[57].

- 16 de septiembre. La *Gibraltar Squadron* mantuvo en el mar a cuatro inmigrantes irregulares, sin socorrerles, y esperó la llegada de la Guardia Civil a fin de que fueran éstos quienes se hicieran cargo[58].

- 18 de septiembre. A fin de evitar un conflicto diplomático, y previo requerimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Gobierno de Gibraltar tuvo que disculparse ante el Gobierno español por la intervención «incorrecta» de dos agentes de la RGP en La Línea, al proceder al registro de una vivienda particular sin haber alertado a las autoridades españolas[59].

- 16 de octubre. El *Foreign Office* informó que no tenía previsto aumentar la dotación de la *Gibraltar Squadron*, como había solicitado el entonces Primer Ministro del Peñón, P. Caruana, a fin de hacer frente a la escalada de incidentes con la Guardia Civil española[60].

- 19 de octubre. El Reino Unido solicitó a las autoridades españolas la retirada de unas boyas científicas colocadas en el entorno de las aguas de Gibraltar para el estudio de las corrientes marinas en la Bahía de Algeciras por parte de la Universidad de Cádiz. Según las autoridades españolas, no se pretendía en modo alguno delimitar la zona, y dos días después, el buque de la Armada española *Malaspina*, procedió a retirarlas una vez concluido el estudio, con la presencia de dos patrulleras de la *Gibraltar Squadron*[61].

2011.-

- 28 de marzo. El Ministerio de Defensa británico, a través de un buque de la *Gibraltar Squadron* tuvo que alertar a una patrullera de la Guardia Civil que se alejara al encontrarse a apenas 500 metros del submarino estadounidense *Los Angeles–Class USS Providence*, y que salía del puerto de Gibraltar[62].

2013.-

-29 de enero. Se producen dos incidentes, según se recoge en una nota de protesta emitida por el Gobierno gibraltareño. En el primero de ellos, la embarcación *Río Cerdena* de la Guardia

[57] *El Faro de Algeciras*, de 22.07.2010; *El Mundo*, de 18.07.2010 y de 19.07.2010; *Europa Sur*, de 20.07.2010. Esta posibilidad ya fue negada anteriormente por el entonces Ministro de Fomento, J. Blanco. *El Faro de Algeciras*, de 19.05.2010; *Europa Sur*, de 19.05.2010. La noticia también fue recogida semanas después por la prensa gibraltareña. Ver, *Gibraltar Chronicle*, de 20.09.2010.

[58] *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

[59] *El Faro de Algeciras*, de 18.09.2010, de 19.09.2010, y de 20.09.2010; *Europa Sur*, de 19.09.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 18.09.2010. Ver Comunicado 70-2010 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 18.09.2010.

[60] *Gibraltar Chronicle*, de 16.10.2010.

[61] *El Faro de Algeciras*, de 20.10.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 20.10.2010.

[62] *Gibraltar Chronicle*, de 29.03.2011 y de 14.04.2011. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 578, de 30.05.2011, p. 96.

Civil dio el alto y realizó preguntas a los ocupantes de una embarcación cerca de la entrada del muelle sur de la Colonia. En el segundo, un barco de la Guardia Civil habría escoltado a dos pesqueros españoles en la Zona Este, en aguas en disputa[63].

-2 de febrero. Protesta oficial de Reino Unido derivado de la estancia durante 20 minutos del buque de la Armada Española Tornado P-44 en aguas en disputa, concretamente en la zona sur y justo antes de emprender rumbo hacia el Estrecho[64].

- 23 de agosto. Protesta del Gobierno gibraltareño por la presencia de una embarcación de la Guardia Civil cerca del arrecife artificial que se está construyendo[65].

-25 de octubre. Protestas del Gobierno gibraltareño debido a las labores de inspección del buque oceanográfico español *Emma Bardán* en aguas en disputa. Este buque, escoltado por tres patrulleras de la Guardia Civil, desplegó un sonar y, según la versión gibraltareña, ejerció jurisdicción en aguas en disputa[66].

-18 de noviembre. Protestas del Gobierno gibraltareño debido a la presencia y las labores de inspección del buque oceanográfico español *Ramón Margalef* en aguas en disputa durante 21 horas[67].

2014.-

-18/20 de enero. Protesta del Gobierno de Reino Unido al detectarse la navegación de dos embarcaciones españolas, un buque del SVA y el buque *Río Tormes* de la Guardia Civil, navegando por aguas en disputa sin las correspondientes luces de navegación[68].

- 2 de abril. Una patrulla de la Guardia Civil, que acudió a una llamada de auxilio del buque oceanográfico español *Ángeles Alvariño*, fue interceptada con maniobras peligrosas por varias patrulleras de la RGP. Como consecuencia, el *Foreign Office* llamó a consultas al embajador español en Londres, calificando de «grave intrusión» el suceso, y se emitió una Nota de protesta del Gobierno español ante el embajador británico en Madrid[69].

[63] *Europa Sur*, de 31.01.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 30.01.2013. Government of Gibraltar, Press Release, nº 62/2013, de 31.01.2013.

[64] *Gibraltar Chronicle*, de 05.02.2013.

[65] Government of Gibraltar, Press Release, nº 610/2013, de 23.08.2013.

[66] *Europa Sur*, de 26.10.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 26.10.2013.

[67] *Gibraltar Chronicle*, de 20.11.2013; Government of Gibraltar, Press Release, nº 832/2013, de 19.11.2013; Press release Foreign Office, to summon Spanish Ambassador, de 19.1.2013. Ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre la llamada a consultas del embajador del Reino de España por el incidente del buque oceanográfico en Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 376, de 16.12.2013, pp. 1418-1419.

[68] *Gibraltar Chronicle*, de 21.01.2014.

[69] *El País*, de 03.04.2014. Government of Gibraltar, Press Release, nº 147/2014, de 02.04.2014; Press release Foreign Office summons Spanish Ambassador following Gibraltar incursion, de 02.0.42014. Ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre nuevo incidente en Gibraltar después de que patrulleras de la Royal Navy expulsasen a un buque de investigación y a la Guardia Civil, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 445, de 23.04.2014, pp.

-24 de abril. Protesta británica por la supuesta detención por parte de un buque de la Guardia Civil de una lancha rápida sospechosa de tráfico de estupefacientes en las *BGTW*. Según las autoridades españolas, tras la detención, se acercaron embarcaciones de la RGP que llegaron a embestir a la lancha detenida y que era guiada por una miembro de la Benemérita que resultó con heridas[70].

- 5 de octubre. La Guardia Civil tuvo que escoltar al buque oceanográfico *Ángeles Alvariño* después de que las embarcaciones de la *Royal Navy* estuvieran hostigándola a una milla y media de Punta Europa. Tras acercarse dos patrulleras de la Guardia Civil, el incidente finalizó cuando el buque de investigación se alejó hasta las tres millas. El incidente conllevó la protesta diplomática por parte de Londres[71].

- 9 de octubre. La Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUCG) rehusó a una reunión con la RGP, en el marco del *Eurocop*, al exigir las autoridades gibraltareñas, como condición previa, la aceptación de la «jurisdicción territorial» del Peñón[72].

- 27 de octubre. La RGP ordena el abandono de aguas en disputa al buque oceanográfico *Francisco de Paula Navarro*, que realizaba unas mediaciones, produciéndose la correspondiente protesta del Gobierno gibraltareño[73].

4. Incidentes provocados por la detención de ciudadanos en las aguas en torno a Gibraltar

Dos incidentes se han producido dentro de esta categoría.

- 27 de noviembre de 2009. La RGP detuvo a un submarinista español a una milla de *Sandy Bay* –en la costa este del Peñón–, por una multa de tráfico. En efecto, la RGP tras detectar la

247-248, y respuesta del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 479, de 17.06.2014, pp. 395-396, y en la que se vuelve a incidir en la interpretación del Tratado de Utrecht por el cual las únicas aguas reconocidas a Reino Unido en Gibraltar serían las aguas interiores del puerto.

[70] *Europa Sur*, de 25.04.2014; *Gibraltar Chronicle*, de 25.04.2014. Ver pregunta del diputado de Izquierda Unida, R. Sixto sobre actuaciones realizadas frente a las autoridades gibraltareñas para evitar situaciones de acoso o lesiones a agentes del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, y especialmente frente a las lesiones sufridas por un agente del citado Servicio durante el transporte de una embarcación de contrabandistas interceptada, así como medidas previstas para evitar las actuaciones de este tipo por parte de la policía gibraltareña, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 460, de 19.05.2014, pp. 170-171. Ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre medidas para reforzar la seguridad de los agentes de la Guardia Civil que cumplen con su misión en las inmediaciones de Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 465, de 27.05.2014, pp. 133-134.

[71] *El País*, de 06.10.2014; *Europa Sur*, de 06.10.2014. Ver pregunta de la diputada de UPyD I. Lozano sobre incidentes producidos el día 05/10/2014 en la costa de Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 557, de 12.11.2014, pp. 80-81.

[72] *Europa Sur*, de 09.10.2014.

[73] *El País*, de 29.10.2014. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, nº 583/2014, de 29.10.2014, en que se afirma que con este incidente son ya 109 incursiones ilegales en las *BGTW*.

presencia de dos submarinistas en la zona, les requirió la documentación, comprobando que sobre uno de ellos pesaba una orden de detención como consecuencia de un delito menor de tráfico, por el que no se presentó en las dependencias policiales en la fecha requerida. Finalmente se le retiraron los cargos y fue puesto en libertad tras recibir un apercibimiento. Hubo un intercambio de notas verbales entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de los dos países a fin de aclarar los hechos[74].

- *27 de julio de 2012*. Una patrullera de la Guardia Civil –la *Río Ceden*– detuvo un pesquero gibraltareño en aguas en torno a Gibraltar, por pescar de forma ilegal atún rojo. Los detenidos fueron llevados a Algeciras, y supuestamente la embarcación de la Benemérita no usó las luces de navegación para realizar la operación. Poco después, los detenidos fueron puestos en libertad sin cargos y tras pagar una sanción administrativa. La reacción de Londres llegó del Secretario de Estado británico para Europa, David Lidington, quien calificó la acción de «vergonzosa», «intolerable» e «ilegal», así como contraria al Derecho Internacional. La Guardia Civil, por su parte, explicó que la actuación fue simplemente "como si se hubiera puesto una sanción de tráfico". Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, declaró que la intervención "en aguas españolas fue correcta" y que la Benemérita cumplió su misión al atajar una actividad ilegal de pesca. Se produjo un intercambio de notas verbales para aclarar los hechos[75].

II. OPERACIONES CONJUNTAS HISPANO-GIBRALTAREÑAS

A pesar de este incremento de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos en los últimos años, debemos destacar que se ha mantenido de forma paralela una cooperación policial efectiva, fundamentalmente en la lucha contra el tráfico de drogas. Así, dicha cooperación la podemos basar en el Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de junio de 1989[76],

[74] *El Faro de Algeciras*, de 28.11.2009; *Europa Sur*, de 28.11.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 28.11.2009 y de 01.12.2009. Igualmente, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 338, de 18.02.2010, p. 259, y respuesta del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 447, de 23.09.2010, p. 485. Ver el debate y respuesta del entonces Ministro del Interior, A. Pérez Rubalcaba, sobre los últimos incidentes de la Guardia Civil, en el Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, nº 61, de 01.12.2009, pp. 2996-2997.

[75] *Europa Sur,* de 23.07.2012; *El Faro de Algeciras,* de 23.07.2012; *El País*, de 23.07.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 24.07.2012, 25.07.2012 y 30.07.2012. Cabe destacar que Gibraltar consideró el incidente como ajeno al conflicto pesquero, y en violación grave de su soberanía; para Londres, el incidente sí estaba en relación con el conflicto de los pescadores. Ver Government of Gibraltar, Press Release nº 466/2012, de 23.07.2012; Foreign Office Press Release, de 22.07.2012.

[76] Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de 26.06.1989, *BOE* nº 299, de 14.12.1990. Igualmente, de interés, Decisión marco 2004/757/JAI,

aplicable a Gibraltar[77]. El mismo, que puede ser considerado como un Acuerdo Marco, se limita a prever la cooperación mediante el intercambio de información y el fomento de la colaboración en el ámbito de la asistencia preventiva, el tratamiento y rehabilitación y entre los cuerpos y fuerzas de seguridad. Igualmente se recoge el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales sobre incautación de sustancias. De cualquier modo, se prevé la posibilidad de denegar la ayuda si la petición de uno de los Estados parte puede afectar a la soberanía, seguridad, intereses nacionales u otros intereses esenciales, entre otros motivos.

Concretamente, la actual cooperación operativa entre las autoridades españolas y británicas en las aguas en torno a Gibraltar, se basa en un acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, y con base en el artículo 39.4 del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990[78]. En esa fecha, los Gobiernos de España y Reino Unido alcanzaron un Acuerdo sobre el régimen relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la Unión Europea y de la entonces Comunidad Europea, y en relación con las comunicaciones oficiales y la transmisión de decisiones entre las autoridades de Gibraltar, incluidas las autoridades judiciales, y las de los Estados miembros de la Unión Europea (con excepción del Reino Unido). En concreto, el Acuerdo recoge la creación de una autoridad de enlace con sede en el Reino Unido para todo lo relativo a la cooperación con las autoridades españolas. Como consecuencia del Acuerdo, cualquier colaboración entre España y Gibraltar deberá realizarse a través de las autoridades británicas[79]. Y como anexo a este Acuerdo, se recoge un acuerdo técnico de cooperación policial entre la RGP, por un lado, y la Policía Nacional y la Guardia Civil, por otro. El mismo, que expresamente indica que no afectará a las posiciones respectivas de los dos Estados sobre el contencioso, abarca la cooperación en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas de delincuencia en la región, organizadas o no, incluidos el terrorismo, el tráfico de seres humanos y los delitos

relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, *DO* L 335, de 11.11.2004, y que se aplica expresamente a Gibraltar.

[77] Canje de Notas de 3 de abril de 1991 con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para extender a Gibraltar el Tratado bilateral de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y el Uso Indebido de Drogas de 26 de junio de 1989*, BOE*, nº 78, de 31.03.1992.

[78] Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985 (Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes), y Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990, *DO* L 239, de 22.09.2000 (BOE, nº 81 de 05.04.1994 y nº 85 de 09.04.1994).

[79] El Acuerdo se puede consultar en Doc. Consejo 7998/00, Autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos, de 19.04.2000. Igualmente, Valle Gálvez, A. del; González García, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años…cit.,* pp. 473-477. Sobre la aplicación del Acuerdo en materia de cooperación judicial civil, ver Checa Martínez, M., «El régimen de cooperación judicial civil internacional con Gibraltar: fin de una controversia», en Valle Gálvez, A. del; González García, I., (Eds.), *Gibraltar, 300 años…cit.,* pp. 353-360, en pp. 357-360.

contra menores, el tráfico ilegal de armas, drogas y bienes, los delitos medioambientales, la corrupción, el blanqueo de dinero y el fraude. Para ello, se establece el compromiso de facilitar el intercambio de información en tres niveles claramente identificados[80]: en el primer nivel, tendríamos una comunicación constante, fluida y directa entre el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras y el Comisario de la RGP; un segundo nivel constituido por un Oficial de enlace para el intercambio de información en ambos sentidos. El flujo de información se realiza con el *Gibraltar Co-ordinating Center for Criminal Intelligence and Drugs*; el tercer nivel lo constituye la comunicación entre el Centro Operativo de Servicios de la Guardia Civil y el Centro de Comunicación de la RGP. De cualquier modo, y dada la casuística de las actuaciones, es habitual el intercambio de información mediante contacto directo entre los diferentes Mandos de las Unidades competentes en la actuación. Y en la mayoría de los casos, acudiendo a la figura de la persecución en caliente para justificar el intercambio de dichas comunicaciones.

Con base, entonces, en este acuerdo técnico de cooperación policial, se han documentado una serie de actuaciones conjuntas desde 2009, y en paralelo al surgimiento de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de España y Reino Unido. En la mayoría de los casos, además, estas operaciones conjuntas se han desarrollado en ejecución del principio de *persecución en caliente*, permitiendo de este modo continuar las actuaciones en las aguas en torno a Gibraltar. Estas operaciones, por orden cronológico, serían las siguientes:

2009.-

- *23 de enero*. Operación conjunta entre la RGP y la Guardia Civil, en aguas en torno al Peñón, y que acabó con la detención de cinco personas[81].

- *26 de noviembre*. Se produjo una acción totalmente excepcional según la prensa gibraltareña. Una patrullera de la Guardia Civil interceptó un barco sospechoso en aguas españolas cerca de la playa linense de La Atunera, y procedió de forma inmediata a avisar a la RGP[82].

[80] Sobre los niveles de cooperación, ver respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre la situación de los agentes de la Guardia Civil que operan en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 618, de 02.08.2011, pp. 135-136. Igualmente, respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta del diputado A. Garzón (GIP) sobre el robustecimiento de la lucha contra la criminalidad organizada en la Costa del Sol (Málaga), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 78, de 19.04.2012, pp. 323-324.

[81] *Gibraltar Chronicle*, de 23.01.2009.

[82] Según el *Gibraltar Chronicle*, de 27.11.2009: «The Guardia Civil would not ordinarily advise the RGP of a routine "innocent passage" through Gibraltar waters, but this time the situation was unusual. The courtesy call aimed to diffuse any concerns before they arose. Under normal circumstances this behind-the-scenes contact would be regarded as unremarkable. But against the background of persistent controversy over Gibraltar's territorial waters, it offers a rare insight into daily realities at sea. "Our operational relations with the Guardia Civil remain very good," an RGP spokesman said. It is standard, for example, for the Guardia Civil to contact the RGP when its vessels are engaged in a hot pursuit of suspected smugglers in waters close to the Rock, and vice versa».

- 10 de diciembre. En la zona de *Sandy Bay*, una nueva operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil, acabó con la detención de un sospechoso de narcotráfico[83].

2010.-

- 7 de febrero. En una persecución iniciada por el SVA se informó a la RGP cuando el perseguido entró en la zona del puerto de Gibraltar, aguas jurisdiccionales británicas. Finalmente, fue la RGP quien procedió a la detención[84].

- 9 de abril. En la zona del Mar de Levante, la Guardia Civil detectó una embarcación sospechosa con tres tripulantes y en coordinación con la RGP y con la participación de un helicóptero de Salvamento Marítimo *Helimer*. Los sospechosos fueron detenidos y llevados a territorio español, mientras que la embarcación y la droga fueron requisadas por la RGP[85].

- 12 de junio. Según la prensa gibraltareña, en una persecución por parte de la Guardia Civil sobre una moto acuática sospechosa, al adentrase en aguas en torno al Peñón, se informó de ello a la RGP, dando a entender que se estaba produciendo una persecución en caliente. Finalmente, tanto la Guardia Civil como la moto regresaron a aguas españolas[86].

- 22 de julio. El ministro principal de Gibraltar, P. Caruana, aseguró en rueda de prensa tras la polémica suscitada por posibles incidentes de patrulleros de la Guardia Civil en aguas cercanas al Peñón, que «hay cooperación policial»[87].

- 7 de septiembre. De forma excepcional, la persecución en caliente se realizó en aguas españolas, con previo aviso por parte de la RGP, y siendo coordinada la operación por la Guardia Civil[88].

2011.-

- 13 de septiembre. Se detuvo a tres personas en la zona de *Eastern Beach*, tras una persecución por parte de la Guardia Civil, la cual informó de la misma a la RGP, actuando de forma coordinada en todo momento[89].

- 27 de septiembre. Nueva operación en la que participaron unidades de la Guardia Civil, el SVA, la RGP y la *Gibraltar Squadron*. Se rescató a un inmigrante irregular que había saltado al

---

[83] *El Faro de Algeciras*, de 11.12.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 12.12.2009.

[84] *El Faro de Algeciras*, de 09.02.2010.

[85] *El Faro de Algeciras*, de 09.04.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 10.04.2010. Según este último, «"They gave us prior warning of what they were doing," an RGP spokesman said».

[86] *Europa Sur*, de 15.06.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 16.06.2010.

[87] *El Faro de Algeciras*, de 22.07.2010.

[88] *Europa Sur*, de 07.09.2010. Según el *Gibraltar Chronicle*, de 06.09.2010: «[…] In a statement, the Guardia Civil said the RGP had alerted it to the chase "as part of the relationship of cooperation that exists between both police organisations"». Ver, igualmente, *Panorama*, de 07.09.2010.

[89] *Europa Sur*, de 15.09.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 15.09.2011.

mar desde una embarcación en la zona este de la Roca, para evitar ser detenido[90].

- *8 de noviembre*. Operación en aguas españolas –en la zona de Puerto Chico y dentro de la Bahía de Algeciras–, y en donde tres miembros de la RGP resultaron heridos tras colisionar con la patrullera *Río Tormes* de la Guardia Civil, en una persecución conjunta. Los heridos fueron trasladados al hospital Punta de Europa de Algeciras y al hospital de la Línea antes de ser trasladados al *St. Bernard's Hospital* de Gibraltar. La persecución se inició en aguas en torno al Peñón cuando la Guardia Civil avisó a la RGP de una embarcación sospechosa[91].

- *19 de noviembre*. Nueva operación de la Guardia Civil y la RGP con la detención de tres sospechosos españoles en aguas en disputa[92].

- *26 de noviembre*. Operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP que culminó con la detención de tres personas por tráfico de drogas. La persecución comenzó en aguas españolas, y la Guardia Civil avisó a la RGP en cuanto la lancha perseguida se acercó al Peñón. La RGP procedió a la detención, recuperando la Guardia Civil una parte de la droga[93].

- *19 de diciembre*. La RGP procedió a rescatar a cuatro inmigrantes irregulares subsaharianos, a unas 2 millas marinas al este de Punta Europa. La Guardia Civil contactó para ofrecer asistencia debido al mal estado del mar. Finalmente, los inmigrantes fueron llevados a tierra por una embarcación de la Benemérita[94].

2012.-

- *4 de febrero*. Se detuvieron a cuatro personas tras una persecución por parte de la RGP en la cara este del Peñón, y en colaboración con la Guardia Civil[95].

- *23 de febrero*. Hubo tres arrestados tras una operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP, cerca de Punta Europa. La persecución fue iniciada por la RGP, siendo posteriormente informada la Guardia Civil, una vez alcanzada las aguas españolas. Los detenidos fueron llevados finalmente al puerto gibraltareño, mientras que la embarcación fue remolcada por el SVA[96].

- *6 de octubre*. Todavía caliente el conflicto pesquero, se produjo una operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP en la zona de *Camp Bay* que acabó con la detención de 3

[90] *Gibraltar Chronicle*, de 28.09.2011.

[91] *Panorama*, de 08.11.2011; *El Faro de Algeciras*, de 09.11.2011; *Europa Sur*, de 09.11.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 09.11.2011.

[92] *Europa Sur*, de 22.11.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 22.11.2011.

[93] *Europa Sur*, de 27.11.2011

[94] *Gibraltar Chronicle*, de 21.12.2011.

[95] *Gibraltar Chronicle*, de 04.02.2012.

[96] *Europa Sur*, de 25.02.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 25.02.2012.

personas por tráfico de drogas[97].

- *30 de diciembre*. Operación conjunta RGP y Guardia Civil, que acaba con la detención de un ciudadano español acusado de tráfico de estupefacientes[98].

2013.-

- *11 de junio*. La RGP capturó a cuatro españoles en una embarcación con más de 500 kg de droga a bordo, y en una persecución que comenzó en las aguas en disputa y acabó en la costa linense. La RGP entregó a la Guardia Civil, que previamente había sido informada de la operación, la droga y el barco[99].

- *26 de junio*. Operación conjunta RGP y Guardia Civil que acaba con la incautación de 900 kg de droga[100].

- *10 de agosto*. Tras la notificación de la RGP a la Guardia Civil, se produce la detención de una embarcación y su tripulación por tráfico de estupefacientes en las aguas de la Bahía[101].

-*22 de noviembre*. Operación conjunta contra el tráfico de drogas. La persecución comenzó por parte de la RGP en aguas en disputa, y al entrar en aguas españolas, se informó a la Guardia Civil, la cual envió una embarcación de apoyo[102].

2014.-

- *27 de febrero*. Operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil que acabó con la detención de cinco ciudadanos españoles por tráfico de estupefacientes[103].

- *1 de marzo*. Operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil, produciéndose la detención de 19 personas acusadas de tráfico de estupefacientes. La persecución se inició por parte de la RGP, informando a la Benemérita cuando se prolongó la misma en aguas españolas[104].

- *9 de abril*. La RGP y la *Royal Navy* asisten a una embarcación de la Benemérita que sufrió una avería mientras perseguía a una embarcación sospechosa cerca de Punta Europa[105].

- *20 de mayo*. Operación conjunta entre la RGP y la Guardia Civil. La persecución se inicia en aguas españolas, y al entrar en las aguas en disputa se procedió a solicitar apoyo de la RGP.

---

[97] *Gibraltar Chronicle*, de 09.10.2012.

[98] *Gibraltar Chronicle*, de 30.12.2012.

[99] *Europa Sur*, de 12.06.2013.

[100] *Gibraltar Chronicle*, de 30.06.2013.

[101] *Gibraltar Chronicle*, de 13.08.2013. Según la prensa gibraltareña, «In a statement from the RGP they said: "The joint search by the Royal Gibraltar Police and Guardia Civil is an example of the continuing cooperation at sea in the fight against drugs."»

[102] *Europa Sur*, de 22.11.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 22.11.2013.

[103] *Gibraltar Chronicle*, de 28.02.2014 y 01.03.2014.

[104] *Europa Sur*, de 03.03.2014.

[105] *Gibraltar Chronicle*, de 10.04.2014.

Finalmente, la embarcación sospechosa salió de las *BGTW* en dirección hacia el Estrecho[106].

Frente a todos estos hechos, surgen una serie de cuestiones de interés:

En primer lugar, la aplicación del régimen de la *Persecución en Caliente (Hot Pursuit*) de acuerdo con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y la posibilidad de aplicarlo al caso concreto. En segundo lugar, se observa necesario establecer una estructura adecuada de cooperación, máxime cuando las contadas ocasiones de cooperación conjunta se han realizado de forma *ad hoc*, basado en el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, y actuando en régimen de persecución en caliente de difícil aplicación para el caso. La posibilidad de ubicar esta estructura en el ámbito de los Convenios Schengen, no parece una solución realista puesto que Reino Unido, y por ende Gibraltar, se encuentran fuera de este marco. Es por ello que el ya extinto Foro de Diálogo, o bien una estructura similar de consenso, pudiera facilitar finalmente protocolos adecuados para evitar nuevos incidentes en la zona y mejorar la lucha contra el tráfico ilícito, más allá de cualquier reivindicación de soberanía. Analicemos entonces todas estas opciones de solución.

III. OPCIONES DE SOLUCIÓN

1. La figura de la persecución en caliente en el marco del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar

En la mayor parte de los casos recogidos en el apartado anterior y que han provocado incidentes, se ha recurrido a la figura de la *Persecución en Caliente* (*Hot Pursuit*), y su incumplimiento, para justificar, por parte de las autoridades gibraltareñas, la expulsión de las aguas en torno a Gibraltar por falta de autorización.

De acuerdo con el Derecho del Mar, todo Estado es soberano para perseguir y castigar las infracciones cometidas por un buque que se encuentre en sus Aguas Interiores o en el Mar Territorial. Dado que esta posibilidad no existe en el caso de encontrarse el buque extranjero infractor en Alta Mar –a consecuencia del principio de la *Ley del Pabellón*–, puede ocurrir que, tras cometer la infracción, el buque busque el Alta Mar para alcanzar la inmunidad de que goza según el Derecho Internacional. Para evitar esta situación, la Costumbre Internacional, recogida en el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en su artículo 111, y en el Convenio de Ginebra sobre el Alta Mar (artículo 23), se contempla la figura de la *Persecución en Caliente*, considerada una limitación a la libertad de navegación. En efecto, esta figura conllevaría una continuación de la jurisdicción del Estado ribereño, más allá de sus

[106] *Gibraltar Chronicle*, de 22.05.2014.

fronteras reconocidas, y a fin de ejercer eficazmente la jurisdicción territorial[107]. De acuerdo con el Derecho del Mar, la Persecución en Caliente está sujeta a una serie de condiciones que son, en todo caso, cumulativas. Estas condiciones serían las siguientes:

1.- Existencia de «motivos fundados» para creer, por parte de las autoridades del Estado ribereño, que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de dicho Estado.

2.- El Derecho Internacional reconoce que la infracción podrá haberse cometido tanto en Aguas Interiores y Mar Territorial, donde el Estado ribereño posee plena soberanía, como en la Zona Contigua, Aguas Archipelágicas, Zona Económica Exclusiva o en la Plataforma Continental.

3.- La persecución deberá comenzar mientras el buque o una de sus embarcaciones –la denominada *presencia constructiva*– se halle en una zona bajo soberanía o jurisdicción del Estado ribereño de las indicadas anteriormente.

4.- El Derecho de persecución sólo podrá ser ejercido por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del Gobierno y autorizados a tal fin, siendo este último caso el de las embarcaciones de la Guardia Civil.

5.- La persecución no podrá comenzar mientras no se haya emitido una señal visual o auditiva, de acuerdo con el Código Internacional de Señales, y realizada desde una distancia que permita al buque extranjero verla u oírla.

6.- La persecución deberá ser continua y sin interrupción.

7.- La persecución cesará en el momento en el cual el buque perseguido entre en el Mar Territorial de su Estado de pabellón o en el de un tercer Estado, y salvo acuerdo en contrario que permitan continuar con la persecución en las aguas de dicho tercer Estado.

8.- Finalmente, la persecución debe permitir arrestar a la nave perseguida y escoltarla a un puerto del Estado ribereño.

Conviene ahora determinar si procede la aplicación del principio de Persecución en Caliente,

[107] Sobre la persecución en caliente, junto al ya clásico Poulantzas, N., *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1969, podemos citar, Allen, C. H., «Doctrine of Hot Pursuit: A Functional Interpretation Adaptable to Emerging Maritime Law Enforcement Technologies and Practices», *Ocean Development and International Law*, 1989, vol. 20, pp. 309-341; Dupuy, R.-J., Vignes, D. (Ed.), *A Handbook of the Law of the Sea,* Vol. 2, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 856-862; Lirola Delgado, Mª. I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar. Cooperación internacional y práctica estatal», *Anuario de Derecho Internacional*, 1996, Vol. XII, pp. 523-576; Messeguer Sánchez, J. L., «El Derecho de persecución en Alta Mar: ¿derecho del Estado ribereño? o ¿excepción de la libertad de los mares?», *Revista Española de Derecho Militar*, 2001, nº 77, pp. 591-605; O´Connell, D. P., *The International Law of the Sea, Volume II*, Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 1075-1093; Reuland, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit Onto the High Seas: Annotations to Article 111 of the Law of the Sea Convention», *Virginia Journal of International Law,* 1993, vol. 33, pp. 557-589. Ver, igualmente, Sentencia del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar, de 1 de Julio de 1999, As. *Saiga (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, par. 139-152.

stricto sensu, en la Bahía de Algeciras, y si de ello se derivaría algún tipo de consecuencia jurídica; máxime cuando estamos ante controversias territoriales entre dos Estados soberanos. Esto es, si la aplicación en el caso aquí analizado de la Persecución en Caliente, y su reconocimiento tanto por España como por Reino Unido, implicaría una aceptación tácita de aguas jurisdiccionales pertenecientes a alguno de los dos Estados.

Concretamente, en la mayor parte de los casos donde se han producido incidentes con la consiguiente expulsión –o invitación a salir de las aguas en torno a Gibraltar–, de embarcaciones de la Guardia Civil, la persecución se originó en aguas jurisdiccionales españolas, prolongándose por su Mar Territorial hasta entrar en las aguas en litigio[108]. Para el caso de que las autoridades españolas informen y soliciten autorización para entrar y continuar la persecución en dichas aguas, se está reconociendo algo contrario a lo que se defiende política y públicamente: la existencia de aguas bajo jurisdicción británica en torno a Gibraltar. Con la finalidad de salvar esta situación, podríamos crear una ficción por la cual deslindaríamos los supuestos de cooperación policial transfronteriza, y más allá de cualquier reivindicación soberana, a fin de lograr un espacio marítimo libre de ilícitos. Pero, en cualquier caso, la situación reincide en la incoherencia de la práctica española, y por la cual se defiende la inexistencia de cesión de jurisdicción sobre las aguas en torno a Gibraltar, pero posteriormente los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad actúan como si realmente Reino Unido –a través de las autoridades gibraltareñas– tuvieran dicha jurisdicción. Con todo, deberíamos rechazar, si bien para el caso concreto, la argumentación del régimen de la persecución en caliente, a la hora de solicitar la autorización de las autoridades gibraltareñas para entrar en las aguas en torno a Gibraltar, acudiendo más necesariamente a una estructura de cooperación transfronteriza y en la consecución de intereses comunes.

Con todo, no parece posible el recurso al régimen de la Persecución en Caliente *stricto sensu*, y de acuerdo con el Derecho del Mar, por lo que procederemos a analizar otras posibles soluciones.

[108] Otra cuestión es que la persecución se halla continuado en aguas jurisdiccionales británicas, y reconocidas como tales por España, esto es - de acuerdo con el Tratado de Utrecht -, las aguas del antiguo puerto de Gibraltar. Tales han sido los casos de los incidentes acaecidos el 7 de diciembre de 2009 y el 4 de agosto de 2010. *Vid.* Acosta Sánchez, M. A., «Incidentes de la Guardia Civil con la *Royal Gibraltar Police* en las aguas de la Bahía de Algeciras:… *cit.*»

2. La persecución en caliente en el Convenio de Aplicación Schengen: su aplicación en el caso del Reino Unido y Gibraltar

En el marco del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE[109], uno de los elementos operativos más interesantes ha sido, sin duda, la voluntad de los Estados miembros por promocionar los instrumentos de cooperación policial transfronteriza, tales como la creación de comisarías comunes[110] y centros de cooperación policial y aduanera en las fronteras interiores[111].

En situaciones como la de la Bahía de Algeciras, donde se encuentra una de las rutas más importantes del tráfico de estupefacientes hacia Europa, la necesidad de una cooperación policial se antoja, cuanto menos, esencial. Es por ello que los continuos incidentes y desacuerdos entre las autoridades españolas y británicas, y la falta de un acuerdo bilateral que recoja protocolos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, está favoreciendo la situación de inseguridad en toda la zona del Estrecho.

Como una primera solución, y en el marco de los Convenios de Schengen, se recoge la posibilidad de un mecanismo de persecución en caliente, que busca concretamente asegurar la realización de las operaciones policiales, en persecuciones transfronterizas, pero, y es aquí lo esencial, sin entrar a discutir sobre la jurisdicción territorial. Concretamente, en el Convenio de Aplicación de Schengen, en su artículo 41[112], prevé una suerte de persecución en caliente

[109] Sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, puede consultarse, Valle Gálvez, A. del, «La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y *Schengen*: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, nº 3, pp. 41-78; «La libre circulación de personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (I)», Cap. 4, y «La libre circulación de personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (II)», Cap. 5 de Manuel López Escudero, José Martín y Pérez de Nanclares (Coords.), *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000, respectivamente pp. 41-50 y 51-63; «Las Fronteras de la Unión: el *modelo europeo* de fronteras», *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* 2002, nº 12, pp. 299-341; «El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en Javier Liñán Nogueras (Dir.), Carmen López-Jurado (Coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea,* Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 161-180; «Control de fronteras y Unión Europea», en Antonio Remiro Brotóns, Carmen Martínez Capdevila(Eds.), *Movimientos migratorios y Derecho - Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* nº 7, BOE-UAM, Madrid 2004, pp. 67-81; «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa», en José Martín y Pérez de Nanclares (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.

[110] Ver Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, *BOE* nº 175, de 20.07.1996, y nº 80 de 03.04.1997; Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre la creación de comisarías comunes en frontera, *BOE*, nº 231, de 26.09.1998. Con terceros países, podemos citar el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho «ad referéndum» en Madrid, el 16.11.2010, *BOE* nº 116, de 15.05.2012.

[111] En el caso de Francia, ver Convenio de Cooperación Transfronteriza en Materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, *BOE* nº 224, de 18.09.2003.

[112] Sobre el régimen jurídico contenido en el art. 41, ver Aprell Lasagabaster, C., «La cooperación policial en la Unión Europea: el acuerdo de Schengen versus Europol», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1996, nº 41, pp.

–únicamente terrestre–, entre los Estados partes, sobre una listado de delitos recogidos en el mismo artículo[113] o bien las infracciones que puedan dar lugar a la extradición entre los Estados implicados[114]. Lo interesante de la regulación recogida en este artículo deriva del hecho de la no necesidad de contar con la previa autorización del Estado donde se desarrolla la persecución para el caso, siempre que exista una especial urgencia y al no haber podido ser advertidas previamente de la entrada, o cuando las autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución. Esto es muy interesante para el caso de la Bahía de Algeciras y zona del Estrecho, dada la rapidez con que se producen las persecuciones marítimas y el escaso espacio marino en disputa: milla y media en la zona de poniente y tres millas en la zona de levante y al sur del Peñón. De cualquier modo, y según el artículo 41 del Convenio de Aplicación, cuando se produce el cruce de fronteras, deberá notificarse a las autoridades competentes, cesando la misma cuando estas así lo reclamen.

253-266; Carrera Hernández, F. J., *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol,* Colex, Madrid, 2003, pp. 86-91; Daman, M., «Cross-border Hot Pursuit in the EU», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2008, nº 16, pp. 171-207; Urtizberea Sein, I., «Cooperación policial y Derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, nº 1, pp. 287-305. Ver, igualmente, Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook, de 12.12.2003, pp. 28-74, y su actualización en Council Doc, 10694/07, Police Cooperation Handbook, de 11.07.2007, pp. 12-14.

[113] Se incluyen los siguientes delitos: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos, y delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o heridas graves.

[114] Es interesante observar que la Orden de Detención Europea (Decisión marco 2002/584/JAI, *DO* L 190, de 18.07.2002), aparte de eliminar la extradición entre los Estados miembros, incluye en su listado todas las infracciones recogidas en el artículo 41 del Convenio de Aplicación de Schengen. Así, las infracciones recogidas en el artículo 2.2 de la Decisión marco serían: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas, con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, también la del euro, delitos de alta tecnología, en particular el informático, delitos contra el medio ambiente, comprendiendo el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y a la residencia en situación ilegal, homicidio voluntario y agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y de tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, en particular de antigüedades y de obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de los derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y de otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o de sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos propios de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y de buques y sabotaje. El Consejo, incluso, podrá ampliar el listado a través de la unanimidad.

Sobre la orden de detención europea, puede consultarse, Fonseca Carrillo, F., «La orden de detención y entrega europea» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, nº 14, pp. 69-95; Iglesias Sánchez, S., «La jurisprudencia constitucional comparada sobre la orden europea de detención y entrega, y la naturaleza jurídica de los actos del Tercer Pilar», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, nº 35, pp. 169-192; Nieto Martín, A., Arroyo Zapatero, L.A. (Coord.), *La orden de detención y entrega europea,* Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006.

Además, los agentes que realizan la persecución no tendrán la competencia de interrogar, pero sí de detener hasta la llegada de las autoridades del Estado, pudiendo hacer uso de las armas únicamente en caso de legítima defensa[115]. Finalmente, a nivel bilateral, los Estados parte podrán ampliar el ámbito de aplicación y adoptar disposiciones adicionales (apartados 4 y 5 del artículo 39 del Convenio de Aplicación).

La persecución podrá ejercerse según dos modalidades a elección del Estado: a) en una zona o durante un período que empezará a contar a partir del cruce de la frontera, debiendo definirse éstos en una declaración adoptada en el momento de la firma del Convenio; b) sin límites de espacio ni de tiempo[116].

Si bien es cierto que esta normativa Schengen está limitada al acuerdo interestatal para una persecución terrestre, existen otros modelos en la práctica mucho más cercanos al que nos podría interesar, y ello por cuanto que no establecen limites ni temporales ni espaciales, permitiendo, el algunos casos, una persecución por tierra, mar y aire[117].

En el ámbito de la UE, el Convenio sobre asistencia mutua y cooperación entre las administraciones de aduanas de 1997 (*Convenio Nápoles II*)[118] prevé la persecución en caliente por tierra, mar y aire (artículo 20) para los delitos recogidos en el artículo 19.1 de dicho Convenio y que se refieren, en su práctica totalidad, al tráfico ilícito de sustancias y productos.

---

[115] Sobre el uso de la fuerza, ver Daman, M., «Cross-border Hot Pursuit… *cit.»,* pp. 187-188.

[116] Siguiendo estos parámetros, y en el caso español, se han alcanzado acuerdos en la materia con Francia y Portugal, siempre en la persecución *terrestre.* Así, respecto a Francia, España ha adoptado una Declaración por la que se prevé la persecución en caliente durante diez kilómetros en el territorio del otro Estado, y únicamente para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el artículo 41. Sobre Portugal, la correspondiente Declaración hace referencia a una persecución de hasta cincuenta kilómetros, o bien durante un máximo de dos horas, y siempre para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el mismo artículo 41. Ver Declaraciones en el momento de la ratificación del Convenio de Aplicación Schengen, de 1990, *BOE* nº 81, de 05.04.1994.

[117] En primer lugar, podemos citar el Acuerdo que tiene Reino Unido con Estados Unidos, de noviembre de 1981, en el que el primero acepta de forma unilateral la persecución en caliente en sus aguas jurisdiccionales, por parte de autoridades americanas y en el marco de la lucha contra las drogas. Ver Acuerdo para facilitar la interdicción por los Estados Unidos de buques de Gran Bretaña sospechosos de tráfico de drogas, firmado en Londres el 13.11.1981. La aplicación de este Acuerdo se limita, en cualquier caso, a las denominadas «British Caribbean dependencies». Ver Lirola Delgado, Mª. I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar…. *cit.»,* pp. 549-552. Entre Estados europeos, Francia dispone de varios convenios con Bélgica, Luxemburgo y Alemania, en el que se les permite recíprocamente un derecho de persecución sin límite en tiempo y espacio. Por su parte, el Benelux tiene firmado un Convenio sobre intervención policial transfronteriza de 2004, que recoge más infracciones que Schengen, y permite la persecución en caliente por tierra, mar y aire y sin limitaciones respecto a la detención. Ver Acuerdo entre el Reino de Bélgica, Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo relativo a la intervención policial transfronteriza, de 08.06.2004. Ver, para todos, Daman, M., «Cross-border Hot Pursuit… *cit.»,* pp. 173 y ss.

[118] Acto del Consejo, de 18.12.1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras, *DO* C 24, de 23.01.1998. Ver, igualmente, *I*nforme explicativo sobre el Convenio celebrado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Texto aprobado por el Consejo el 28.05.1998), *DO* C 189, de 17.06.1998.

No obstante, el artículo 20.6 prevé una cláusula *opting out*, a través de una Declaración en el momento de la ratificación, y a la que está suscrita Reino Unido. Por otra parte, la propia Comisión Europea presentó una propuesta para mejorar la cooperación policial y que modificaba el Convenio de Aplicación de Schengen. La misma, no obstante, se limitaba a la persecución por vía terrestre y respetaba, en todo caso, el estatuto de Reino Unido en el acervo Schengen. La propuesta no tuvo el éxito esperado, siendo la última versión de abril de 2006, y retirada finalmente en marzo de 2009[119].

Dados todos estos antecedes, cabría vislumbrar la posibilidad de aplicar un régimen similar entre España y Reino Unido para evitar, de este modo, los incidentes en las aguas de la Bahía de Algeciras / Gibraltar. No obstante, aquí nos encontramos con una situación problemática que coloca un primer obstáculo a nuestra opción de solución, puesto que Reino Unido dispone de un estatuto específico en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia[120]. En efecto, 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. Por otro lado, en este mismo Protocolo nº 21, se introduce un nuevo artículo 4 *bis* de acuerdo al cual las disposiciones del Protocolo también se aplicarían a las medidas modificativas de otra medida anterior del Título V de la tercera parte del TFUE. Otra novedad la encontramos en el Protocolo nº 19, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, que incluye un nuevo artículo 5 en el que se prevé un procedimiento algo complejo que permite al Reino Unido no participar en una iniciativa que desarrolle el acervo Schengen a pesar de haber aceptado el acto de Schengen en el que se apoya dicho desarrollo. Además, una de las principales consecuencias de la integración de todo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el TFUE, es su inserción en el organigrama judicial de la UE, de tal modo que el nuevo esquema de Lisboa conlleva inevitablemente la no sujeción de Reino Unido, salvo decisión en contrario

[119] Doc. COM (317) 2005, Propuesta de Decisión del Consejo, relativa a la mejora de la cooperación policial entre los Estados miembros de la Unión Europea, en especial en las fronteras interiores, y por la que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 18.07.2005 (*DO* C 49, de 28.02.2006). La última versión en Council Doc. 7730/1/06, de 06.04.2006. La referencia de la retirada en *DO* C 71, de 25.03.2009

[120] Sobre la posición de Reino Unido en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ver, en general, 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,* 2010, nº 47, 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,* 2009, nº 5, pp. 71-98. Igualmente, Carrera Hernández, F. J., *La cooperación policial en la Unión Europea:…cit.,* pp. 48-54.

según el Protocolo nº 21, a la jurisdicción del TJUE en materias de control de fronteras, asilo, inmigración, cooperación judicial civil y penal y cooperación policial. Ello provoca, por tanto, un debilitamiento del ámbito territorial de actuación del Alto Tribunal en estas materias tan delicadas para los derechos de las personas.

En cuanto a Gibraltar, la aplicación del derecho de la UE, y dado que sus relaciones exteriores son competencia de Reino Unido, estará supeditada a la previa aceptación británica en lo referente al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de acuerdo con el Protocolo nº 21. Para ello, observamos dos modalidades de incorporación:

1.- A través de la adopción de Decisiones del Consejo por las que se aprueba la solicitud de Reino Unido de participar en ámbitos propios del acervo Schengen, y en los que de manera expresa se incluye su aplicación a Gibraltar. Aquí encontramos la Decisión 2000/365/CE, relativa a la participación parcial del Reino Unido en el acervo Schengen, y la Decisión 2004/926/CE, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte[121]. La primera de las Decisiones incorpora una cláusula relativa a la aplicación del acervo a Gibraltar (artículo 5.2) y establece, de forma muy precisa, las disposiciones a aplicar del acervo Schengen. En la segunda de las Decisiones, y en la materia que nos interesa, se indica que las disposiciones mencionadas en la anterior Decisión 2000/365/CE se ejecutarán por Gibraltar a partir del 1 de enero de 2005. En la misma fecha se aplicarán las disposiciones de los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen adoptados desde la Decisión 2000/365/CE y recogidos en el Anexo I[122]. Con todo, y en el marco de la cooperación policial, se aplicará a Gibraltar la normativa sobre asistencia policial, cooperación para la tramitación de información y protección de datos de carácter personal (artículos 87 y 88 TFUE). Por contra, se ha excluido expresamente de aplicación la

[121] Decisión 2000/365/CE, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen, *DO* L 131, de 01.06.2000; y Decisión 2004/926/CE, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *DO* L 395, de 31.12.2004.

[122] En el Anexo I de la Decisión 2004/926/CE, se recogen los actos que desarrollan el acervo de Schengen y que serán ejecutados por el Reino Unido, incluido Gibraltar: Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO C 197, de 12.07.2000; Directiva 2001/51/CE, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, *DO* L 187 de 10.07.2001; Acto del Consejo, de 16 de octubre de 2001, por el que se celebra el Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (disposiciones contempladas en el artículo 15 del Protocolo), *DO* C 326, de 21.11.2001; Decisión marco 2002/946/JAI, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, *DO* L 328, de 05.12.2002; Directiva 2002/90/CE, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, *DO* L 328, de 05.12.2002; Reglamento 2004/377/CE, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, *DO* L 64, de 02.03.2004; Directiva 2004/82/CE, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, *DO* L 261, de 06.08.2004.

normativa sobre cooperación policial en relación con el derecho de persecución y vigilancia transfronteriza (artículos 40 y 41 del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990)[123].

2.- A través de la mención expresa *ad hoc* de su aplicación a Gibraltar en los propios actos adoptados por la UE, concentrándose dicha práctica en materias de cooperación policial y judicial en el ámbito penal –materias recogidas en el extinto Tercer Pilar–, exceptuándose, en todo caso, el derecho de persecución y la vigilancia transfronteriza[124].

Descartada, igualmente, esta solución, analizaremos la posibilidad de un Acuerdo específico entre España y Reino Unido y por el cual se establezca un protocolo de actuación conjunta por vía marítima en materia policial. Ello tendería a mejorar la cooperación ya existente de

[123] Ver, Izquierdo Sans, C., «Gibraltar en la Unión Europea», en A. del Valle, I. González García (Eds.), *Gibraltar, 300 años…cit.,* pp. 131-153, en pp. 140-143.

[124] Hasta junio de 2014, la normativa UE que, de forma expresa, incluye a Gibraltar en su aplicación, sería la siguiente: Decisión 2000/375/JAI, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet, *DO* L 138, de 09.06.2000; Decisión marco 2000/383/JAI, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro, *DO* L 140, de 14.06.2000; Decisión marco 2001/220/JAI, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, *DO* L 82, de 22.03.2001; Decisión marco 2001/413/JAI, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, *DO* L 149, de 02.06.2001; Decisión marco 2001/500/JAI, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, *DO* L 182, de 05.07.2001; Decisión 2002/187/JAI, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, *DO* L 63, de 06.03.2002; Decisión marco 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, *DO* L 190, de 18.07.2002; Decisión marco 2002/629/JAI, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, *DO* L 203, de 01.08.2002; Decisión marco 2003/80/JAI, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal; *DO* L 29, de 05.02.2003; Decisión 2003/170/JAI, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros, *DO* L 67, de 12.03.2003; Decisión 2003/335/JAI, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, *DO* L 118, de 14.05.2003; Decisión marco 2003/568/JAI, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, *DO* L 192, de 31.07.2003; Decisión marco 2003/577/JAI, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, *DO* L 196, de 02.08.2003; Decisión 2003/642/JAI, sobre la aplicación a Gibraltar del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades o de los Estados miembros de la Unión Europea, *DO* L 226, de 10.09.2003; Decisión marco 2004/68/JAI, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, *DO* L 13, de 20.01.2004; Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, *DO* L 335, de 11.11.2004; Decisión marco 2005/214/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, *DO* L 76, de 22.03.2005; Decisión 2005/671/JAI, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, *DO* L 253, de 29.09.2005; Decisión Marco 2008/841/JAI, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada, *DO* L 300, de 11.11.2008; Decisión Marco 2008/909/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea, *DO* L 327, de 05.12.2008; Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, *DO* L 328, de 06.12.2008; Decisión Marco 2008/947/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, *DO* L 337, de 16.12.2008; Decisión Marco 2009/299/JAI, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado, *DO* L 81, de 27.3.2009.

los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de ambos Estados en la zona del Estrecho de Gibraltar. Y para lo cual, podríamos ubicar dicho Acuerdo en sede de alguna estructura similar al Foro tripartito de Diálogo. Es más, estos protocolos de actuación podrían ir perfectamente ubicados en un Acuerdo práctico sobre las aguas, que salvara las posiciones de los Estados respecto a sus reclamaciones, pero que permitiera evitar un nuevo conflicto en materia de pesca o luchar de forma eficaz contra la degradación del medio ambiente en la zona.

3. La conclusión de Acuerdos específicos de cooperación como opción de solución: el modelo del Foro de Diálogo

Conviene plantear por último la posibilidad de un acuerdo específico bilateral, para lo cual el precedente del extinto Foro de Diálogo podría sernos de utilidad[125]. Además, podemos partir de la existencia de dos convenios. El primero de ellos sería el ya citado Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de junio de 1989, aplicable a Gibraltar. Este Tratado establecería un marco legal previo, en cuyo seno podría perfectamente ubicarse un acuerdo práctico específico que recogiera un protocolo de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar. El segundo de los convenios de interés en esta materia sería el Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, de marzo de 1990[126]. Este Tratado hispano-italiano, en desarrollo del Convenio de Naciones Unidas de 1988[127], prevé en su artículo 5 la posibilidad de realizar una intervención por parte de un Estado parte en Alta Mar y sin necesidad de consentimiento expreso. Esto es, se ha optado por la superación del principio de consentimiento del Estado del pabellón –al igual que en el Acuerdo entre Reino Unido y Estados Unidos de noviembre de 1981–, por lo que el mismo Convenio implica una autorización implícita de actuación[128]. La acción del Estado perseguidor llega a implicar el perseguir y bloquear el buque, inspeccionar la documentación, proceder, en su caso, a incautar la droga, «el arresto de las personas implicadas y, si procede,

[125] Sobre el Foro de Diálogo, en general, ver González García, I., Valle Gálvez, A. del (Eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009. Igualmente, González García, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de Diálogo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 9 (2005).

[126] *Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar*, de 23.03.1990, BOE nº 108, de 06.05.1994.

[127] Nos referimos al *Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas*, de 20.12.1988, BOE nº 270, de 10.11.1990.

[128] La profesora Lirola diferencia entre la jurisdicción *exclusiva* de cada Parte en relación con los hechos cometidos en sus aguas jurisdiccionales, y la jurisdicción *preferente* del Estado bajo cuyo pabellón se encuentre el buque que ha cometido la infracción fuera de las aguas territoriales. Ver Lirola Delgado, Mª. I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar…. *cit.»,* pp. 556-560.

conducir al puerto idóneo más cercano al buque», informando en todo caso al Estado del pabellón. Por tanto, el Acuerdo con Italia podría servirnos de precedente, a la hora de plantear un convenio de cooperación policial y que permitiera la intervención en las aguas en torno a Gibraltar sobre embarcaciones con pabellón español o británico, y sin necesidad de solicitar la previa autorización, exceptuando, de este modo, el principio de la Ley del Pabellón.

Junto a estos antecedentes legales, conviene destacar la posición española respecto a la posibilidad de concluir acuerdos de cooperación. Así, dicha posición se encuentra en una proposición no de ley (nº 161/0001487) aprobada por la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, en su sesión del 27 de abril de 2010, y por título *Cooperación policial en la Bahía de Algeciras y Gibraltar*[129]. El texto decía lo siguiente:

> El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:
>
> 1. Mejorar los mecanismos de proceder de los agentes, que permita incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en las aguas de la Bahía de Algeciras, que son todas de titularidad española.
>
> 2. Potenciar la cooperación judicial, aduanera y policial que se ha empezado a desarrollar en el ámbito del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, en concreto, sobre las formas de actuación de los agentes que permitan incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la zona y en particular en la Bahía de Algeciras.

La proposición, en definitiva, trataba de encauzar la cooperación policial a través del Foro de Diálogo, destacando la soberanía española de las aguas, pero, y esto es lo importante, basando la cooperación en la necesidad de una actuación conjunta transfronteriza e interestatal para luchar contra el tráfico de drogas y la criminalidad organizada.

Junto al texto, se incluían dos enmiendas, del Partido Popular y del Partido Socialista, respectivamente, que eran fiel reflejo de las posiciones contrapuestas de ambos partidos a la hora de afrontar la necesidad de una cooperación policial en la zona. Así, en la enmienda del Partido Popular, se eludía hablar del Foro de Diálogo y se hacía referencia explícita a la soberanía española de las aguas en torno a Gibraltar. El texto decía así:

> El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:
>
> 1. Crear un Protocolo de actuación que establezca la forma de proceder de los agentes, que permita incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en el mar territorial español que rodea Gibraltar.
>
> Dicho Protocolo incluirá:
>
> — La declaración explícita del Gobierno español de que la soberanía del Reino Unido se limite exclusivamente a las aguas interiores del Puerto gibraltareño, y en modo alguno al mar territorial adyacente.
>
> — El mando de dicho Protocolo de actuación sea solo y exclusivamente español al ser estas

[129] *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 390, de 11.05.2010, pp. 7-8.

aguas españolas en su totalidad.

2. Poner en conocimiento inmediato del Reino Unido dicho Protocolo.

Por su parte, en la enmienda presentada por el Partido Socialista, se defendía la negociación en el seno del Foro de Diálogo, y sin perjuicio de las reivindicaciones de soberanía y jurisdicción:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Potenciar la cooperación judicial, aduanera y policial que se ha empezado a desarrollar en el ámbito del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, con vistas a alcanzar entendimientos entre los participantes en el mismo en materia de cooperación policial y, en concreto, sobre las formas de actuación de los agentes, que permitan incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la zona y en particular en la bahía de Algeciras. Este objetivo, como todos los que se persiguen en el ámbito del Foro, se desarrollará sin perjuicio de las respectivas posiciones de los participantes en materia de soberanía y de jurisdicción.

2. Poner especial énfasis en el seguimiento que, de esta materia, se realice anualmente por el Foro Ministerial, donde debe llevarse a cabo el análisis y valoración de los avances en la implantación, y el desarrollo de las diferentes iniciativas y entendimientos entre los participantes en materia de cooperación policial en la zona.»

Un año después, tras un nuevo incidente, el 24 de abril de 2011 con la RGP, y en donde resultó herido un agente de la Guardia Civil, la diputada R. Díez, de UPyD, preguntaba al Gobierno sobre la falta de aplicación de la proposición no de ley. En su respuesta, el Gobierno destacaba la clara posición española de reconocer únicamente a Reino Unido los espacios marinos explícitamente cedidos por el Tratado de Utrecht. Según el Gobierno, esta posición hacía «imposible la adopción de acuerdos o protocolos formales», que recoja explícita o implícitamente las pretensiones británicas. Con todo, se abogaba por profundizar la cooperación policial, aduanera y judicial de carácter transfronterizo en el seno del Foro de Diálogo, y a fin de adoptar protocolos de actuación eficaces. Y, por supuesto, desvinculándolos y sin afectar a la posición española sobre la controversia[130].

Conviene tener en cuenta, igualmente, que las cuestiones relativas a la cooperación policial han sido siempre delicadas en el seno de dicho Foro, desde su primera referencia en la reunión de 26 de marzo de 2007[131]. Así, respecto a la reunión de 2 de julio de 2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se mostraba partidario de asegurar una cooperación más estrecha así como analizar los medios disponibles, incluidos el intercambio de información,

[130] Respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre la situación de los agentes de la Guardia Civil que operan en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 618, de 02.08.2011, pp. 135-136.

[131] Comunicado 17-2007 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 26.03.2007. La cooperación policial se incluyó en las negociaciones a partir de la denominada Segunda Fase de Negociación del Foro. Ver, González García, I., «Resultados prácticos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», en I. González García, A. del Valle (Eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito…cit.,* pp. 135-166, en pp. 152-156. Los Comunicados del Ministerio, pueden consultarse, igualmente, en esta última monografía, en pp. 415 y ss.

la cooperación informativa y las comunicaciones[132]. En concreto, en la reunión de 21 de julio de 2009, se estableció el marco para las próximas negociaciones relativas, entre otros, a la cooperación policial, destacándose que una cooperación más eficaz será beneficiosa para los ciudadanos de ambos lados de la verja/frontera[133], dando cumplimiento a las obligaciones impuestas por la UE. Para ello, y a través de los Grupos de Trabajo, se acordó revisar y mejorar las estructuras y modalidades de cooperación entre las autoridades policiales; finalmente, y en cuanto a la cooperación operativa, se perseguía fomentar un mayor número de operaciones conjuntas, e identificando medidas para actuar contra la delincuencia organizada, entre otros[134]. No obstante, la sensibilidad por estas cuestiones así como el recrudecimiento de los incidentes entre los cuerpos de seguridad en las aguas en torno a Gibraltar, obligaron a acordar tratar los temas de cooperación policial, judicial y aduanera, a nivel político, y a fin de buscar fórmulas para facilitar la cooperación, evitar dichos incidentes y permitir elaborar posibles acuerdos. Se abogaba incluso por acuerdos verbales, no escritos –del tipo *Gentlemen´s Agreements*–, similar al del uso conjunto del aeropuerto, al acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, o al acuerdo en materia de pesca de 1988, y que no afectase, en ningún caso, a las reivindicaciones sobre las aguas[135]. Tras un periodo en suspenso de las reuniones del Foro, y con ocasión del citado incidente del 24 de abril de 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación mostró su disposición a llegar a acuerdos de cooperación policial, sin afectar a las reivindicaciones de soberanía, y para facilitar la labor de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad[136]. No obstante, en las reuniones políticas mantenidas posteriormente no se alcanzó acuerdo alguno[137].

Finalmente, los cambios de Gobierno en España y Gibraltar, a finales de 2011, han propiciado una nueva situación. En ella, el Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, J.M. García-Margallo, ha abogado por volver a los Acuerdos de Bruselas de 1984, para negociar bilateralmente la soberanía del Peñón, y reformular el Foro de Diálogo con una nueva configuración «a cuatro»; de tal forma que junto a dos Estados, se incluyera las autoridades gibraltareñas y las autoridades del Campo de Gibraltar («dos banderas y cuatro

[132] Comunicado 44-2008 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 02.07.2008.

[133] Sobre el concepto de verja/frontera, ver Valle Gálvez, A. del, «La "Verja" de Gibraltar», en A. del Valle, I. González (Eds.), *Gibraltar, 300 años…cit.,* pp. 155-176.

[134] Comunicado 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 21.07.2009. Igualmente*, El Faro de Algeciras*, 30.11.2009. Incluso se llegó a hablar de patrullas conjuntas. Ver *Europa Sur*, de 23.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 23.02.2010.

[135] Comunicado 77-2010 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 21.10.2010. Igualmente, *Gibraltar Chronicle*, de 30.09.2010; *Europa Sur*, de 01.10.2010.

[136] *Europa Sur*, de 02.05.2011. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, nº 117/2011, de 26.04.2011.

[137] *Europa Sur*, de 04.11.2011.

voces»). Las reacciones tanto de Reino Unido como del Primer Ministro de Gibraltar, F. Picardo, han sido claras en defender que no se negociará nada sin el consentimiento de los gibraltareños[138]. Esta situación ha provocado la cancelación del Foro de Diálogo como ente apto para el acercamiento de posiciones y la cooperación transfronteriza[139].

Con todo, convendría plantear algunas propuestas coherentes con la realidad y que, fundamentalmente no afecten a las reivindicaciones de soberanía de las partes. Visto, inicialmente la imposibilidad de acuerdos en el marco de Schengen o en el seno del Foro de Diálogo, tripartito o cuatripartito, deberíamos buscar opciones imaginativas a fin de lograr una solución adecuada a los incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en la Bahía de Algeciras/Gibraltar. En concreto, podríamos prever dos tipos de acuerdos. El primero de ellos, específico en materia policial y para hacer frente a los tráficos ilícitos. El segundo de ellos, más general, sería un acuerdo práctico sobre las aguas, en el cual quedase enmarcado los protocolos de actuación policial, y que cubrirían, igualmente, las cuestiones de pesca y medioambientales.

En cuanto a los acuerdos que incluirían protocolos de actuación en materia policial, deberían basarse en no establecer como obligatorio el aviso previo a las autoridades del otro Estado –partiendo del modelo del Tratado hispano-italiano de 1990–, de tal forma que se pudiera continuar la persecución, incluso, en las aguas en litigio, mejorando de esta forma la eficacia de la lucha contra el tráfico ilegal. Del mismo modo, cabría la detención de las embarcaciones y puesta en custodia por parte del Estado perseguidor, informando en todo momento a la otra parte y para el caso de haberse cometido igualmente una infracción punible en ambos Estados; al finalizar la actuación se emitiría un informe a la otra parte, detallando todas las acciones realizadas. Convendría crear Centros o Puntos de cooperación conjunta[140], al modo

[138] La posición española puede verse en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados,* comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre los últimos acontecimientos en relación con Gibraltar, Comisión de Asuntos Exteriores, nº 392, de 03.09.2013. Igualmente, *El País*, de 26.01.2012, de 20.02.2012 y de 22.02.2012; *El Mundo*, de 01.02.2012 y de 10.03.2012; *El Faro de Algeciras*, de 24.01.2012 y de 14.03.2012; *Europa Sur*, de 25.01.2012, de 02.02.2012, de 22.02.2012, de 29.02.2012 y de 23.02.2012. Ver Valle Gálvez, A. del, «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *ARI*, 21/2012, de 23.03.2012.

[139] Sobre la situación actual del contencioso sobre Gibraltar, puede verse 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*, Vol LXV, nº 2 (2013), pp. 117-156; «Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014», *Revista Catalana de Dret Públic*, nº 48 (2014), pp. 24-52; y «La controversia de Gibraltar: fronteras, controles en la verja, marco de diálogo y Unión Europea», en Grasa Hernández, R., Blanc Altemir, A., Diago Diago, P. (Drs.), Martínez Capdevilla, C. (Coord.), *La aplicación de la mediación en la resolución de los conflictos en el Mediterráneo (Iniciativa para la mediación en el Mediterráneo)*, AEPDIRI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 189-198.

[140] Y tomando como ejemplo los Centros regionales de cooperación para la lucha contra la inmigración irregular creados en el seno de la Red Mediterráneo de Patrullas Costeras (MEDSEA), y más concretamente, de la Red de

de unidades de enlace, a fin de facilitar la comunicación entre las autoridades[141]. Además, sería necesaria una cierta armonización legislativa de España y Reino Unido, a fin de identificar de forma común las infracciones (piénsese en la práctica de *Bunkering*, con sus consecuencias negativas para el medio ambiente, si bien, inicialmente, y en materia de lucha contra el tráfico de sustancias ilícitas, podríamos basarnos en el Acuerdo bilateral sobre la materia de 1989)[142].

Igualmente, otra opción ya destacada sería el establecimiento de patrullas conjuntas, al igual como ya existen entre España y Marruecos y España con otros Estados subsaharianos, para hacer frente al tráfico de estupefacientes y de inmigración irregular[143]. Sobre estas patrullas, su principal ventaja sería dejar al margen totalmente cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción, actuando de forma conjunta y para hacer frente a amenazas comunes en una zona compartida como son las aguas en torno a Gibraltar. Basándonos en el Manual de Cooperación Policial del Consejo[144], sería interesante crear una estructura común de la Guardia Civil y de la RGP en la zona, a partir de estándares europeos, en materia de formación. Respecto al estatuto de las patrullas conjuntas, podríamos acudir al previsto para los equipos de intervención rápida (*Rapid Border Intervention Teams* – RABIT), en el seno de la Agencia FRONTEX[145]. De esta forma, los miembros de la Guardia Civil y de la RGP mantendrían

Patrullas Europeas (*European Patrols Network*). Ver, sobre MEDSEA, Doc. Conseil 11490/1/03 REV 1, Etude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l´UE – Rapport final, de 19.09.2003; Doc. COM (2006) 275, Hacia una futura política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares, de 07.06.2006; Consejo de Justicia e Interior, de 05-06.10.2006 (Doc. Consejo 13068/06, de 06.10.2006); Council Doc. 12049/06 EXT 1, Frontex feasibility Study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA, de 20.11.2006, parcialmente publicado; Doc. COM (2006) 733, Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea, de 30.11.2006; y Doc. COM (2008) 69, preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la UE, de 13.02.2008. Sobre las *European Patrol Networks*, ver, MEMO/07/203, de 24.05.2007; Nota de Prensa de FRONTEX, de 24.05.2007. Igualmente, Doc. Assemblée de l´UEO, nº 1986, La surveillance des frontières maritimes de l´Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil, de 03.12.2007. Desde 2008 se han creado los siguientes centros nacionales de coordinación de patrullas: EPN-HERMES (sur de Cerdeña), EPN-EUXINE (Mar Negro y Delta del Danubio) y EPN-INDALO (sur de las costas españolas). Ver Doc. Assemblée de l´UEO, nº 2051, La surveillance maritime européenne, de 02.12.2009.

[141] Para ello podríamos acudir a lo ya previsto en el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000. Por otra parte, la comunicación podría realizarse a través de la Red TETRA (*Terrestrial Trunked Radio*), y a la que están incorporados tanto España como Reino Unido. Ver Daman, M., «Cross-border Hot Pursuit… *cit.*», pp. 184-185.

[142] Igualmente, habría que tener en cuenta la Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, DO, L 335, de 11.11.2004, y que se aplica expresamente a Gibraltar.

[143] Ver *Europa Sur*, de 23.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 23.02.2010. Sobre las patrullas conjuntas, ver Acosta Sánchez, M., Valle Gálvez, A. del, «La crisis de los cayucos - la Agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, nº 86 (2006), pp. 19-30, en p. 23; Acosta Sánchez, M. A., «Coopération et Sécurité aux frontières extérieures européennes : le cas du détroit de Gibraltar», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 54 (2008), pp. 197-225, en p. 220.

[144] Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook…*cit.*

[145] Ver Reglamento 2007/863/CE, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento 2004/2007/CE, por lo que respecta a este mecanismo y regula

su uniforme, conservando su condición de autoridades nacionales; podrían ejercer todas las funciones a fin de llevar a cabo las tareas de inspección y vigilancia, respetando la legislación nacional, europea e internacional, y estando sujetos al régimen disciplinario de su Estado de origen[146].

Finalmente, estos acuerdos en materia policial podrían quedar enmarcados en otro Acuerdo práctico sobre las aguas[147]. El mismo, respetando la posición española sobre la controversia, pasaría por reconocer o acordar la situación actual de hecho, esto es el ejercicio provisional de la jurisdicción británica sobre las aguas en torno al Peñón, o incluso el control de la navegación, y hasta que se lograra un acuerdo sobre el fondo del asunto. Además, podría incluirse una cláusula sobre las aguas del Istmo, de tal forma que se reconociese su régimen diferenciado respecto de las aguas en torno al Peñón. Estos acuerdos podrían adoptar la forma de acuerdos no normativos o *Gentlemen´s Agreements*, y con objeto de dar un marco de actuación adecuado, estable y coordinado a fin de evitar nuevos conflictos pesqueros, mejorar la protección del medio marino –a través de los LICs o de las Estrategias Marinas[148]– o, incluso, facilitar la consecución de protocolos de actuación en materia policial.

Y es que se observa esencial, en la Bahía de Algeciras y el Estrecho de Gibraltar, lograr instrumentos adecuados y eficaces para hacer frente a los retos de nuestro tiempo. Y ello pasa, ineludiblemente, por dejar al margen cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción sobre las aguas si realmente los Estados desean cooperar para alcanzar una zona común estable y libre de cualquier amenaza, asegurando de este modo el bienestar de la población.

IV. CONCLUSIONES

La controversia sobre la jurisdicción y la soberanía respecto a las aguas en torno al Peñón e Istmo de Gibraltar se ha visto agravada tras el inicio del contencioso sobre los LIC ante el

las funciones y competencias de los agentes invitados, *DO* L 199, de 31.07.2007. Ver, igualmente, Reglamento 2011/1168/EU, que modifica el Reglamento 2004/2007/CE, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, *DO* L 304, de 22.11.2011.

[146] En este contexto, habría que tener presente la creación de una Agencia de Control de Fronteras por parte de Gibraltar, y que está pendiente de aplicación por el nuevo Primer Ministro. Ver, Borders and Coastguard Act, 2011-28, de 14.10.2011; *El País,* de 19.06.2012.

[147] Sobre esta novedosa propuesta de acuerdo práctico sobre las aguas, y basado en *Gentlemen´s Agreements* en el marco del Foro de Diálogo, ver Valle Gálvez, A. del, González García, I., Verdú Baeza, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar... *cit*.», pp. 424-439.

[148] Sobre la aplicación de la Estrategia Marina Europea en la Bahía de Algeciras, ver González García, I., Acosta Sánchez, M. A., «La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar»; *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25 (2013).

Tribunal de Luxemburgo, en mayo de 2009. En efecto, hasta esa fecha, el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000 constituía el instrumento formal adecuado para la cooperación entre las autoridades hispano-gibraltareñas en la lucha contra los tráficos ilícitos en la zona. E incluso ha tenido buenos resultados tras el estallido del conflicto pesquero en la primavera de 2012, debido a la existencia de claros intereses comunes. No obstante, en nuestra opinión, el surgimiento de numerosos incidentes en las aguas responde a cuestiones políticas que tienden a obstaculizar o dificultar cualquier manifestación de cooperación en la zona.

En cuanto a la posibilidad de alcanzar protocolos de actuación en materia policial, no parecen factibles los mismos con los instrumentos legales actuales, y dada la situación particular de Reino Unido, y por ende de Gibraltar, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Acervo Schengen. El Foro de Diálogo, totalmente derogado, hubiera sido el marco adecuado para plantear opciones solventes a fin de mejorar la cooperación policial desde un punto de vista más material, basadas en una cooperación transfronteriza o la creación de patrullas conjuntas. Es por ello que debería constituirse alguna estructura similar de concertación entre todas las partes, y que actuase como ente de referencia.

En este punto, debemos ser muy críticos con la posición española. Así, parte de una posición política de nulo reconocimiento de aguas jurisdiccionales británicas. Sin embargo, en la mayoría de incidentes, se ha optado por evitar cualquier agravamiento de la situación, aceptando una jurisdicción *de facto* de Reino Unido sobre las aguas, y en las que las autoridades gibraltareñas desarrollan todo tipo de actividad de prevención y control. En nuestra opinión, la actitud española no deja de ser, al menos, incoherente y perjudicial para sus intereses, por lo que abogamos por crear un marco de compromisos mutuos –como por ejemplo a través de un Acuerdo práctico sobre las aguas y basado en *Gentlemen´s Agreements*– a fin de reconocer de forma provisional la situación de hecho, sin afectar a las reivindicaciones españolas, pero originando un punto de partida válido para solventar las cuestiones de fondo.

Es por ello que, en el presente trabajo, abogamos por una cooperación eficaz entre España y Reino Unido, buscando el interés común y alejado de cualquier reivindicación de soberanía. La Bahía de Algeciras y las aguas en torno al Peñón merecen una mayor dedicación por parte de los Gobiernos, si realmente desean que se constituya como una pasarela de culturas y continentes, y libre de toda amenaza para la estabilidad y seguridad en la zona.

ÁGORA

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.11

LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR: UNA PERSPECTIVA PERSONAL DEL LÍDER DE LA OPOSICIÓN DE GIBRALTAR

Daniel Feetham[1]

Como el líder de la Oposición de Su Majestad en Gibraltar, me gustaría comenzar agradeciendo al Ateneo y a la Universidad de Cádiz, a su personal docente y a los estudiantes, esta invitación y la oportunidad de dirigirme hoy a todos ustedes.

I. QUIEN SOY

Soy Líder de la Oposición en Gibraltar desde marzo de este año, cuando tomé el relevo en el liderazgo del GSD (*Gibraltar Social Democrats*) de Sir Peter Caruana, –uno de los auténticos gigantes de la política Gibraltareña–, que fue el líder del partido durante aproximadamente 22 años y Ministro Principal de Gibraltar durante 16 años. Tomar el relevo de Sir Peter es probablemente una de las decisiones más difíciles en la política de Gibraltar; pero siempre he creído que si uno permanece optimista y luchador, con un mensaje creíble y coherente, antes o después ese mensaje será escuchado y creará vínculos con el pueblo. Es un trabajo tenaz, que se ha convertido en algo aún más arduo. Porque los valores que mi partido siempre ha defendido, y que seguiremos manteniendo mientras yo sea el líder, se están sometiendo a una prueba muy intensa ante el deterioro de las relaciones con España y el consecuente aumento del nacionalismo que se siente a ambos lados de la frontera.

Pero, en mi opinión, es en momentos como éste en los que es importante apegarse a Valores como el deseo de trabajar por la normalidad en nuestras relaciones con España, tratando siempre de conducir esas relaciones dentro de una vía de calma, mesura, inteligencia y madurez; sin traspasar nunca las líneas rojas que son fundamentales para Gibraltar en cuanto a jurisdicción, soberanía y control de nuestras aguas territoriales, territorio y espacio aéreo; pero siempre con la voluntad de sentarnos a hablar con España, para tratar y focalizar aquello que tenemos en común y no lo que nos separa, para hacer hincapié en lo que nos permita progresar juntos para nuestro mutuo

[1] Líder de la Oposición de Gibraltar. Conferencia impartida por el Sr. Daniel Feetham en el Ateneo de Cádiz el 3 de diciembre de 2013.

beneficio. Cuando yo abogo o apuesto por esta postura incluso en momentos de crisis en nuestras relaciones –como los que estamos viviendo– no estoy siendo antipatriótico, ni un mal gibraltareño. Realmente, es en momentos difíciles como estos cuando existe una mayor responsabilidad, para los que defendemos estos valores (en ambos lados de la frontera), para levantarnos y contarlo, sin importar lo complicado que pueda ser ese discurso político en el clima político actual.

II. VALENTÍA POLÍTICA

Es muy fácil, en ese clima para los políticos de ambos lados de la frontera, caer en una espiral de negatividad para tomar posiciones sobre un análisis de costes y beneficios netos. En otras palabras, es complicado tratar de encontrar soluciones razonables a los problemas, y es mucho más seguro desde el punto de vista de la política local tocar simplemente la tecla del nacionalismo. Es mucho más seguro continuar en la línea tradicional, por muy estéril que sea. Mucho más fácil para un político en España decir «Gibraltar español»; o para el gibraltareño decir «No les necesitamos, que se vayan lejos». En mi opinión es fácil decir «Gibraltar español». Es mucho más difícil decir que yo crea que «Gibraltar es español, pero acepto la realidad de que los gibraltareños desean continuar siendo británicos, y debemos concentrarnos no en lo que nos divide, sino en lo que tenemos en común y lo que nos puede beneficiar mutuamente». Creo que esta es la diferencia entre la persona que tiene una convicción política, como la tuvo Miguel Ángel Moratinos, que siempre defendió la posición española pero reconocía la necesidad de romper con las políticas estériles del pasado, y algunos de los políticos que vemos hoy, que son incapaces de tener una visión sobre Gibraltar que no incluya la imposición de castigos. Una política que, a corto y a largo plazo, tiene el efecto contrario entre los gibraltareños.

Y aunque divague un poco, quiero contarles un cambio de actitud en Gibraltar que encontré bastante extraordinario, y que fue creado a consecuencia de la atmósfera positiva creada por el Diálogo tripartito y el Acuerdo de Córdoba. Yo crecí con la frontera cerrada. Y como cualquier chaval, en los años 70 me encantaba ver el fútbol junto a mi abuelo, quien obviamente había vivido la experiencia del cierre de la frontera por el general Franco y las privaciones que eso creó para Gibraltar, pero particularmente para él y su familia. Cuando España jugaba al fútbol, él siempre apoyaba a la otra selección. Socialista por convicción, no le importaba si el contrario de España era un país dirigido por el dictador más de derechas de la historia, con una lista de abusos

contra los derechos humanos como la manga. Él se ponía la bufanda del otro país (metafóricamente, desde luego); y si España ganaba, era porque el árbitro estaba comprado, y permanecía de mal humor durante días. Y esta era una escena repetida en muchas familias en todo Gibraltar. Era impensable para nadie tener simpatías hacia la selección española, y mucho menos apoyar a la selección de España.

Pues bien. Cuando España ganó el Mundial hace tres años, yo vi algo que nunca pensé ver en Gibraltar: vi a gibraltareños luciendo en público la camiseta española y apoyando a España en esa Copa del Mundo, porque jugaban Xavi o Iniesta del Barça o jugadores del Real Madrid. Creo que una de las razones de que eso ocurriera fue debido al clima favorable creado por la política de Moratinos hacia Gibraltar. Ahora nos llevará otros 20 años repetir esas escenas; y este es el resultado directo de la política de Margallo hacia Gibraltar. Es una pena.

Todo esto no significa que yo quiera que Gibraltar sea español. Al contrario, espero dedicar mi vida política a asegurar que Gibraltar permanezca británico y a que se mantenga el modo de vida británico, sin dejar de admirar las muchas costumbres españolas que forman parte de nuestra cultura. Pero deseo que las relaciones entre España y Gibraltar estén lo suficientemente normalizadas como para que la gente se sienta a gusto defendiendo los colores de cualquier equipo de fútbol, independientemente de las políticas y de los políticos.

III. LAS AGUAS

Cuando empecé a pensar sobre el tema que expondría hoy en mi discurso, inicialmente me incliné por darles a ustedes una perspectiva gibraltareña sobre las cuestiones de las aguas territoriales, el Tratado de Utrecht o la pesca en aguas gibraltareñas. En cuanto a las aguas, debo decirles que la postura española de la «costa seca» (en otras palabras, que Gibraltar fue cedida sin tener posesión de aguas territoriales), basta con que sea articulada para que se rechace como una proposición lógica y razonable. Como abogado, a mí siempre me gusta probar proposiciones con ejemplos extremos. Si la postura del Gobierno Español es correcta, incluiría una situación en la que, por ejemplo, si yo voy a la Playa del levante en el Este de Gibraltar y bajo hasta la orilla, mientras mantenga mis pies fuera del agua estoy bajo jurisdicción británica; pero si meto el dedo gordo de mi pie en el mar, la Guardia Civil puede pedirme el pasaporte. Es una propuesta ridícula. Todo territorio genera aguas territoriales, y no hay nada ilógico en que el Tratado de Utrecht no mencione las aguas, porque los tratados internacionales de esa época no las

mencionaban.

Además, España ha firmado los tratados internacionales que aseguran aguas de su jurisdicción a todo territorio, y no se ha excluido a Gibraltar en esos tratados. Y si por el contrario, España tiene razón, ¿por qué no ha acudido nunca con esta cuestión a los Tribunales Internacionales?

IV. LA PESCA

Sin embargo, en cuanto a la pesca, aunque Gibraltar tiene el derecho legal –dentro, obviamente, de las leyes de la Unión Europea sobre el medio ambiente– de hacer lo que quiera en aguas territoriales británicas gibraltareñas, los pescadores españoles han faenado en esas aguas durante siglos. Un amigo mío, que era doctor en los años 50 y 60, me contó que en aquellos días, cuando él debía visitar un barco para el tratamiento de un paciente a bordo, tenía que navegar alrededor de un elevado número de redes de pescadores españoles en la bahía. Hoy tenemos una conciencia medioambiental más elevada que en aquellos días; pero esto tampoco da el derecho de poner fin bruscamente a una práctica que ha continuado durante años, como si uno apagara la luz, sin sentarse con las personas afectadas, avisando de ello y explicando cuáles son las intenciones para el futuro.

Existe también una perspectiva práctica, desde el punto de vista de Gibraltar. Cuando Peter Caruana alcanzó el Acuerdo de Pesca de 1999 con los pescadores españoles, estos convinieron en respetar y reconocer la jurisdicción, la soberanía y el control británico de nuestras aguas. El gobierno del PP, en aquel momento, les recriminó por este acuerdo con Gibraltar. Yo habría pensado que a Gibraltar le interesaba mantener a los pesqueros de su lado; y no permitir la situación que tenemos ahora, donde esos mismos pescadores están haciendo causa común con el gobierno actual del PP, entrando en nuestras aguas escoltados por la Guardia Civil con desprecio absoluto a las leyes de Gibraltar. Esto no significa que el Acuerdo del 99 no pudiese ser reemplazado. En inglés decimos que «hay más de un modo de pelar o cazar a un gato» (*There's more than one way to skin a cat*); pero hay una manera correcta de hacer las cosas y el Acuerdo del 99 no se debía de haber roto sin tener algo que ocupara su lugar; y sin al menos sentarse con los pescadores españoles para dar explicaciones. Esto no significa de manera alguna que la manera que el gobierno de España ha intentado ejercer presión sobre Gibraltar sea justificada o justificable. Desde luego que no. Esa presión ha sido irracional, desproporcionada y, en el caso de las colas de siete horas en la frontera, también, en mi opinión, ilegal. Lo

he condenado en varias ocasiones y lo vuelvo a hacer hoy. No hay derecho a que un gobierno cargue contra una población entera, como ha hecho el gobierno del PP con los gibraltareños, porque tenga una disputa con el Gobierno de Gibraltar. Pero la forma en que consideramos nosotros la ruptura del Acuerdo de 1999 no fue inteligente por parte del actual Gobierno de Gibraltar.

V. ¡GIBRALTAR: UNA OPORTUNIDAD!

Pero, realmente, no quiero centrarme hoy en las contiendas o los problemas. Quiero hablar de oportunidades. Y quiero centrarme en hablar de nuestro centro financiero, y de por qué siento que España debería mirar a Gibraltar como una oportunidad y no una espina en el costado.

Gibraltar representa una oportunidad para esta zona de España. Si ustedes preguntaran en cualquier otra región de *Europa* si no les gustaría tener un centro financiero de primera fila como vecino, creando negocios y oportunidades de empleo, les mirarían como si estuvieran locos; así de obvia sería la respuesta a la pregunta.

La realidad es que nuestro crecimiento como centro financiero beneficia directamente a la población del Campo de Gibraltar, tanto en términos de puestos de trabajo como de entrada de capital. Los ciudadanos españoles pueden, como es el caso de todos los ciudadanos de la UE, vivir y trabajar en Gibraltar, tal y como pueden hacerlo en cualquier parte de la UE. Hay, por ejemplo, unos 10.000 españoles que trabajan en Gibraltar, de una masa laboral total de cerca de 25.000.

Un estudio de hace cuatro años, encargado por la Cámara de Comercio de Gibraltar y realizado por el eminente profesor John Fletcher, de la Universidad de Bournemouth, mostró que las empresas de Gibraltar importaron 174 millones de libras en bienes y servicios procedentes de España, y que los trabajadores españoles en Gibraltar gastaron 27 millones de libras de sus ingresos locales en España, mientras que la cifra de trabajadores fronterizos superó otros 36 millones de libras. Los gibraltareños gastaron 30 millones de libras en España, y los gibraltareños con segunda residencia otros 30 millones. Los visitantes españoles gastaron 134 millones de libras en Gibraltar. Esto representa un efecto directo o balanza comercial favorable de la producción neta de la economía de Gibraltar en la del Campo de Gibraltar de 167,9 millones de libras (301 millones menos 134 millones), o sea casi 200 millones de euros.

La economía de Gibraltar era por lo tanto responsable de un 12,2% del total PIB de la zona del Campo de Gibraltar. Y estas cifras quedarían ridículamente pequeñas en

comparación a las que se podrían conseguir si se hiciera un esfuerzo real por buscar sinergias comunes.

Los servicios financieros de Gibraltar ayudan a garantizar que los centros financieros de Europa –donde, por ejemplo, se encuentran las sedes de la gran mayoría de nuestros bancos– pueden seguir siendo competitivos con los de fuera de Europa. Es importante recordar que Gibraltar está dentro de la UE (varios años antes de que entrara España) a efectos de tres de los cuatro pilares de la UE. Estamos dentro de la UE a efectos de libertad de circulación de capitales, libre circulación de servicios, libertad de circulación de personas, pero no en libertad de circulación de mercancías (pues Gibraltar no cuenta con IVA). Por lo tanto, algunos de ustedes que hayan visitado Gibraltar saben que hay controles aduaneros para entrar en Gibraltar, y viceversa, así como el hecho de que estamos fuera de Schengen y, por lo tanto, los controles de pasaporte también existen.

Déjenme darles algunos ejemplos de nuestro funcionamiento como puerta de entrada. Muchos de nuestros bancos actúan como vehículos de administración de activos y captación de depósitos, para luego colocarlos en sus oficinas centrales, por ejemplo, Londres, París o Copenhague. Debido a que no cobramos impuestos de retención, los depósitos resultan atractivos. Sin nosotros, el dinero sólo podría ir a América o el Lejano Oriente. Sin embargo, a medida que fluye a través de Gibraltar, se queda en Europa, aumentando la fuerza de los bancos europeos.

Alrededor de uno de cada diez coches que circulan en el Reino Unido están asegurados a través de aseguradoras de Gibraltar. El Mercado Único Europeo implica que ayudamos a mantener la competencia y, por lo tanto, a reducir los costes para el consumidor.

En el campo de *online gaming* o juegos de apuestas en Internet, alrededor del 60% de todas las apuestas realizadas por internet en el Reino Unido se colocan con compañías de juego en Gibraltar. Es una cifra colosal.

El tipo de negocios que Gibraltar busca atraer: bancos, compañías de seguros, fondos de inversión, empresas de juego, son todas ellas dependientes o tienen excelentes niveles de regulación, para poder traspasar sus servicios de uno a otro país dentro de la Unión Europea. Estas empresas se sienten atraídas por Gibraltar debido al servicio que ofrecemos, más que por los impuestos que cobramos. Se sienten atraídas por la fuerza de un trabajo altamente cualificado (más de la mitad de todos los alumnos que finalizan la escuela en Gibraltar van a la universidad y casi todos encuentran empleo), por la baja tasa de delincuencia de la que disfrutamos, por un Gobierno que responde

a las necesidades de las empresas y por una Administración de Justicia cuya reputación es reconocida internacionalmente.

Consideren las posibilidades que Gibraltar puede ofrecer en el contexto de lo que ya tenemos en la región y en el Campo. El puerto de Algeciras es el segundo puerto de España en el Mediterráneo, uno de los más grandes del mundo en el transporte de contenedores. En 2010 superó los 70 millones de toneladas en tráfico total y más de 2,8 millones de contenedores. En el área industrial de San Roque se encuentran algunas de las empresas más grandes de España.

Lo que tenemos que hacer es encontrar sinergias comunes donde nos concentremos en nuestros puntos fuertes y trabajemos juntos para que las empresas y los trabajadores españoles y gibraltareños se beneficien. Creo que se puede hacer pero nunca he visto un estudio realizado sobre el tema, pero me gustaría ver si es posible, por ejemplo, conectar por una línea de ferrocarril Gibraltar y La Línea a la zona de Guadacorte y la línea existente en la estación San Roque. Tenemos que tener la ambición de considerar proyectos ambiciosos.

VI. PARAÍSO FISCAL

Sé que hay gente aquí que piensa que tenemos un centro financiero que blanquea el dinero o no cumple con normas internacionales. No es cierto. Gibraltar inició su andadura como centro financiero en 1967 y durante sus primeros días fue un paraíso fiscal. Sin embargo, en las dos últimas décadas, Gibraltar ha recorrido un viaje que lo ha convertido en un moderno centro europeo, correctamente regulado, que desempeña un papel activo en la lucha mundial, por ejemplo, contra el blanqueo de capitales. Con la adaptación de nuestro nuevo régimen fiscal a las normativas de la UE, nadie puede discutir que este viaje iniciado por Gibraltar ha llegado a buen fin.

Nuestro régimen fiscal no ofrece a las empresas extranjeras mejores condiciones fiscales que a nuestras empresas nacionales para atraerlas a Gibraltar; por lo tanto, nuestro régimen fiscal no es discriminatorio, lo que nos permite competir a nivel internacional y de manera justa. No somos, según normas de la UE o de la OCDE, un «paraíso fiscal», por más que se repita continuamente por ciertos políticos o medios de comunicación españoles.

Gibraltar sí es una jurisdicción de baja imposición fiscal, pero no es un «paraíso fiscal». Las actuaciones de los sucesivos gobiernos de Gibraltar han demostrado que, lejos de ser un lugar secreto, a la sombra, somos abiertos, transparentes y dispuestos a

la cooperación.

Es importante señalar que Gibraltar ha sido parte integral de la Unión Europea desde 1973, y la legislación y directrices de la UE son aplicadas en Gibraltar y tienen efecto directo. En otras palabras, que son directamente aplicables, independientemente de la legislación local. No somos, por lo tanto, geográficamente o técnicamente, un centro *offshore*. Evidentemente, somos *onshore*.

Por ejemplo, Gibraltar está sujeto a la 3ª Directiva sobre blanqueo de capitales, al igual que cualquier otro miembro de la UE. Por lo tanto, debemos aplicar la legislación comunitaria sobre blanqueo de capitales y financiación de terrorismo. A esto se suma otras Directivas en materia de cooperación internacional y lucha contra la delincuencia, como la Directiva de asistencia mutua, la Directiva sobre abuso del mercado, la Directiva de fiscalidad del ahorro, así como la legislación Internacional Schengen y de Asistencia Legal Mutua.

El Reino Unido podría haber sido sometido a procedimientos de infracción por el Tribunal Europeo de Justicia si las Directivas no se hubieran incorporado a las leyes de Gibraltar, de la misma manera que ocurrió con España cuando ésta no transpuso la 3ª Directiva de lavado de capitales a tiempo.

Y la verdad es que hoy en día, a la hora de establecerse como un centro financiero de renombre internacional, se debe cumplir con las normas internacionales que se aplican, por ejemplo, en relación a la Banca, Valores y Seguros.

Gibraltar tiene muy buen registro al respecto, como lo demuestra la última revisión realizada por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El informe encontró que, de las 30 normas internacionales aplicables, el área de Supervisión Bancaria de Gibraltar era totalmente compatible con 27, y que solo incumplía en pequeña parte con 3. Esto coincidió con el cumplimiento total de 24 y con gran medida de 3 de las 28 normas aplicables para la Supervisión de Seguros. Estos niveles de cumplimiento se encuentran entre los más altos jamás alcanzados en ninguna revisión del FMI.

El FSC es el organismo independiente legal que tiene la responsabilidad de la supervisión y regulación de la industria de servicios financieros de Gibraltar. Como supervisor unitario de los servicios financieros, tiene una amplia gama de responsabilidades que van desde la banca, seguros, inversiones, fondos, directivos de empresas, proveedores de confianza, la oficina de cambio y agentes de transferencia de fondos, los auditores, así como los fondos de pensiones. Somos miembros de un gran número de los órganos de establecimiento de normas internacionales, como la

Organización Internacional de Comisiones de Valores (IOSCO) con sede en Madrid y la Asociación Internacional de Supervisores de Seguros (IAIS).

No contento con las normas internacionales, el Gobierno de Gibraltar establece aún un punto de referencia más en el FSC en el caso de la legislación comunitaria aplicable. Esto es para asegurar que las prácticas de supervisión del FSC sean equivalentes al nivel de protección al consumidor, como ocurre con sus homólogos en el Reino Unido. Y como es el caso en relación con las normas internacionales, el Gobierno pone periódicamente en marcha una revisión independiente de las actividades del FSC para asegurarse de que este requisito legal se está cumpliendo.

La última revisión de supervisión de la FSC se llevó a cabo para determinar si la Comisión de Servicios Financieros se ajustaba a la práctica reguladora del Reino Unido. En relación a la lucha contra el blanqueo de dinero, en el informe se alaba el régimen de Gibraltar como «más robusto que el del Reino Unido en una serie de áreas», y dice que las regulaciones se han «desarrollado a un buen nivel y con personal de organismos reguladores competente, con la determinación de mejorar el rendimiento todavía más». El examen señala que la decisión de Gibraltar para regular fiduciarios profesionales y de gestión de empresa significa que «la aplicación de estos requisitos en Gibraltar supera ahora al del Reino Unido, aún teniendo en cuenta los diferentes riesgos que presentan los negocios», añade que el FSC impuso una revisión de la prueba de identificación en todos los clientes existentes de las instituciones financieras de Gibraltar, y comentó que «esta exigencia va más allá de la posición en el Reino Unido. El FSC es particularmente elogiado por esto».

Gibraltar es además compatible con la inmensa mayoría de las 40+9 recomendaciones especiales del Grupo de Acción Financiera (FATF en inglés o GAFI en español). Esto ha sido verificado de forma independiente por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en dos ocasiones en que Gibraltar ha conseguido mayor puntuación que muchas jurisdicciones europeas.

Es, en mi opinión, una disposición más que razonable.

Gibraltar fue una de las primeras jurisdicciones en todo el mundo que tipificó como delito el blanqueo de dinero procedente de todo tipo de actividad criminal, no sólo de los delitos relacionados con drogas. Esto se extendió también hasta cubrir la financiación del terrorismo.

Gibraltar también fue la primera jurisdicción que reguló a los proveedores de servicios fiduciarios (gestión de la empresa y la formación, así como fiduciarios

profesionales) y que aplicó las disposiciones del régimen de blanqueo de capitales a este sector. A diferencia de prácticamente todas las jurisdicciones de la UE, Gibraltar regula la actividad de la empresa en formación, gestión e inversiones. Por lo tanto, Gibraltar se encuentra en una posición única en lo que respecta a hacer cumplir a las estructuras corporativas en las etapas de la estratificación y la integración del lavado de capitales.

Todos los proveedores de servicios financieros de Gibraltar están obligados a aplicar los mismos sistemas de control, con elevados estándares contra el blanqueo de capitales, independientemente del tamaño o actividad, y esto está estrechamente controlado y revisado por la Comisión de Servicios Financieros.

Y siendo así, ¿Por qué nos siguen llamando «paraíso fiscal»?

VII. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Gibraltar, a diferencia de Suiza y otras jurisdicciones, no tiene leyes de secreto bancario. No es diferente cuando se trata de intercambio de información con el Reino Unido o España.

En ocasiones se ha afirmado que Gibraltar se niega a cooperar en lo que respecta al intercambio de información. Cuando se han realizado acusaciones de falta de cooperación, un análisis de los hechos informa de la razón por la que no se ha proporcionado la información. Es, por ejemplo, el que no se haya reconocido la jurisdicción legal y administrativa de las autoridades de Gibraltar, y las solicitudes de información se hayan enviado al Reino Unido y no a Gibraltar. La misma petición, realizada a las autoridades de Gibraltar, ha recibido una respuesta inmediata de nuestra parte.

Aparte de la aplicación en Gibraltar de la Asistencia Mutua y la Fiscalidad de las Directivas de Ahorro, hay una cooperación completa (desde marzo de 2008) en lo que respecta al intercambio de información en materia fiscal penal con cualquier país que lo solicite a través de nuestra legislación. En 2010, como Ministro de Justicia en el Gobierno de Caruana, recibí 33 cartas de solicitud de asistencia. Unas pocas fueron rechazadas porque eran defectuosas. Bastantes de las que no fueron rechazadas provenían de España.

Respecto a la evasión de impuestos, se trata de un delito penal regulado por la Ley de Impuesto sobre la Renta. No hay diferenciación trazada entre la evasión de impuestos y otras actividades delictivas en la legislación que trata el blanqueo de dinero.

La implementación de acuerdos de intercambio de información con un número

creciente de países sigue demostrando la voluntad de intercambio de información fiscal por nuestra parte. Gibraltar ha firmado 27 acuerdos de intercambio de información con los principales miembros de la OCDE y/o países de la UE, como EE.UU., Francia, Alemania, etc. Nuestro Gobierno ha propuesto la creación de los mismos acuerdos con el Gobierno de España, y hasta ahora no hemos obtenido respuesta.

Es evidente que en todos los sentidos Gibraltar es totalmente compatible con los estándares de la OCDE sobre el intercambio de información tributaria.

VIII. EL FUTURO

¿Y el futuro?

Para mí el futuro está en el regreso al Foro tripartito y en un diálogo profundo. No sé si será posible tener un dialogo profundo con el Gobierno del PP, dada la posición de ataque que ha adoptado, pero espero que lo sea.

Para mí es muy importante que mi partido construya puentes con partidos políticos en España y empezar un diálogo o intercambio de ideas, aunque estemos en la oposición en Gibraltar y que otros partidos políticos en España estén en la oposición en España. Si, en el futuro, hay un cambio de Gobierno en España y en Gibraltar, o un cambio de posición en el PP (que nunca ha sido tan beligerante), es importante saber que esos puentes ya se han construido y que haya un intercambio de ideas que evite la situación que hemos visto en los últimos meses de ruptura total de las relaciones entre Gibraltar y España.

Me pueden criticar por ser un soñador, pero yo prefiero asumir esa crítica y siempre mirar y afrontar el futuro con optimismo.

Muchas Gracias.

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
DOI http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.12

THE SAN ROQUE TALK

Dominique Searle[1]

Not Mintoff enough?

In recent weeks there was a minor trauma for many in Gibraltar. BBC cut off access to iPlayer and it is understood that even the Foreign Office intervened to try and save the situation. More of that later.

What might that incident tell you about a community that gathered in the early 18th century?

One of the early great Gibraltarians was Aaron Cardozo, who in the early 19th century was a personal friend of Nelson, was gathering provisions from North Africa and Spain to supply the Navy.

He was leader of the Jewish community and spent much of his fortune for the benefit of the Gibraltar community –as well as building his famous house, now the City Hall.

Many would recognise that that spirit has not changed in Gibraltar.

But Spain has changed a great deal in the past 50 years, the last 30 of which I have been a journalist.

Even as recently as 1985, when the border opened fully, Spain was relatively isolated from immigrants of other cultures other than relatively wealthy expats from the north.

The difference between Gibraltar and Spain until the 1970/80s was the level of democracy, within the limitations of a colonial system, contrasting with the realities of a dictatorship burgeoned in a bloody civil war.

But another difference was the diversity of culture on the Rock in which many people of the Campo had been participants prior to the 1969 border closure.

Against Spain's history of cultural isolation successive waves of immigrants Jews, Genoese, then Maltese and finally Indians worked to gain acceptance to Gibraltar's multi-cultural and religiously tolerant society. Let's not forget also the rich Masonic history in Gibraltar much despised by the Franco regime.

What were common factors that combined these various ethnic groups? Commerce certainly, but also a common interest in preserving community interests in a relationship

[1] *Director del diario Gibraltar Chronicle.* Conferencia impartida en el Seminario «Gibraltar–Campo de Gibraltar ¿Cómo normalizar las relaciones?», celebrado en el marco de los Cursos de Verano de San Roque, el 18 de julio de 2014.

with the colonial power. Critical to that was the position of Spain as antagonist. The outcome was a productive financial triangle of tension.

Up to 1969 the Campo plays a critical part in the relationship with Gibraltarians and local life.

Not just providing labour and taking back better income than was otherwise available in the area but also in a long history of marriages and family relations. The names of Gibraltarians reflects the cocktail that had been mixed over the centuries.

SNAPSHOT OF 1969

This is the height of the cold war.

UK wants to preserve both military interests and growing commercial and political relationship with Spain. The border closes yet thousands of extpats and tourists pour into Spain to holiday and to live.

At that moment Gibraltar with its airport might have been the first hub of commercial tourism in what become the Costa del Sol as we know it. Gibraltar had two hospitals, and relative wealth which UK undertook to sustain with financial aid.

Then Franco dies six years later but the border remains closed even longer – another decade.

When it does open under Felipe Gonzalez the hopes of some kind of lasting agreement to an end of tension rapidly disappear. Felipe must balance the complexity of Spain's historic sentiments collectively expressed as the continued claim over sovereignty.

Spain, after all, has suffered immensely, left behind in the progress of Europe and with deep wounds from the Civil War which are now today finally being revisited and which still cause controversy in clashes between Spain's left and right causing grief to many families searching for the lost relatives.

GIBRALTAR

But in 1985 many of us hoped that relations between Gibraltar and the Campo might ignore the higher politics of sovereignty. Though Gibraltar had long been relatively better off economically the Rock's economy had now reached its lowest point in modern times.

Until 1984 MoD represented 70% of the economy (now around 7%) but with the closure of the major part of the naval base it dropped radically.

The Brussels Agreement is born and there is soon pressure from Britain for better

relations. Yet, in the background lies doubt and mistrust.

At the height of the problems which saw the 1967 referendum - not independence but essentially the choice 'with UK or with Franco' - we also have the 1969 Constitution.

These were the foundation for an ambition for decolonisation within the post-war tradition of the diminished British Empire and the then emerging Commonwealth.

Enter trade unionist Joe Bossano then an integrationist until 1975 when Roy Hattersley the British Labour minister comes to Gibraltar to reject integration with Britain.

Papers just recently released from the archives in UK from 1982 have a letter from the then Governor Sir William Jackson to the British Foreign minister recognising that Bossano will come to power and referring to Machiaveli and Mintoff as comparisons.

Mintoff refers to the Malta independence movement and although Bossano never vocalised such a direction, the open frontier saw Gibraltar move into in a different direction to that which UK had evidently hoped.

The ideal position for UK for a long time was that Gibraltar be economically stable, cheap for UK but sufficiently dependent on a relationship with Spain to enter dialogue which would manage the situation.

That same year documents, also revealed recently, show that Hassan, then Chief Minister, was reflecting on whether or not Spain might talk about Andorra type proposals. Spain was not interested, nor was UK.

Hassan, a Jewish leader of a Catholic community had held the community together from the Second World War and made its people a united cultural identity. He simply became too old to take Gibraltar further to that famous solution that escapes everyone but which certainly was not a deal to hand sovereignty to Spain. He argued for some token gesture to Spain and virtual independence on a British linked Rock.

The Campo in 1985 was the scene of hope after misery but with the entry of Spain into the EU the two decades of relative prosperity were about to begin. Now it was the Campo that would have the new hospitals though, again, La Linea would be left behind, returning to build increasing dependency on the new prosperity in Gibraltar.

There was realistic optimism in the relationship between Gibraltar and the Campo but it was also clear that the Madrid agenda would never make that easy. An effort for relations between both sides never really got very far. But Spain was looking ahead, not back, and socially it had moved from being conservative, compared to Gibraltar, to modern and liberal.

Bossano brings with him in 1988 two major policies: economy and education.

In 1985 Gibraltar had some 180 students in Britain.

Bossano wins the 1988 general election and soon introduces scholarships for all Gibraltar students who obtain a place at a British university. Today there are always some 600 Gibraltarians studying in UK.

With Spanish culture having been rejected during the closed border years and Spanish taught in schools only as a foreign language a new era of Gibraltarian is born. Post-colonial, English speaking and with a growing sense of national identity.

Bossano also reclaims land, builds houses and develops the service industries and is the first Gibraltar chief minister truly running the economy.

His fall in 1988 was the almost exclusively the result of the mad indulgence of the launch era.

But it was Bossano who in 1992 having won a general election with 73% of the vote is secretly trying to negotiate an alternative to the Brussels process. This is rejected because John Major fears the impact it may have on his new process of talks with Northern Ireland.

What follows is a path of tension, good and bad weather with Spain for a decade.

1992 is also, not surprisingly, the moment Bossano begins to turn to the UN and starts the campaign for decolonisation. That is later in 1996 continued by Peter Caruana though he reopens at the same time the politics of Hassan of dialogue without confrontation.

The distrust reaches a crucial moment with the 2001 joint-sovereignty attempt but Caruana's efforts, culminating in the referendum, prove Gibraltar is now a united and modern. Ironically the joint-sovereignty deal is rejected by a Spain obsessed with total sovereignty.

Everything then has to wait for the unexpected arrival of Miguel Angel Moratinos and a new politics of understanding.

And it happens. The front pages of the Gibraltar Chronicle cease to be almost solely about the frontier and problems with Madrid and a new focus on domestic issues re-emerges. The Instituto Cervantes discovers a market for teaching Spanish to Gibraltarians and many middle class Gibraltarians – not just the Sotogrande rich – , are comfortable buying homes in Spain. Enter economic crisis. Enter Margallo.

Two more comments.

Why the concern about the BBC iPlayer… because in the new era of the internet

Gibraltarians live in the world that they choose. Their links with Britain closer than ever. Without real and peaceful, democratic normalisation that will continue to be the case.

Cultural ties between Gibraltar and Spain, but for a handful of academics, is reduced to touristic excursions and recreational trips.

Sovereignty. If you look around the world it is the more despotic countries that are rowing about sovereignty, the modern ones are engaged in debates about rights and obligations. I think we all talk too much about sovereignty.

How do I feel about Margallo? One question I would ask is have I wasted 30 years backing dialogue rather than confrontation. In retrospect, should Bossano perhaps have been more like Mintoff? Perhaps. That might have forced a solution that would be better for us today.

But democracy is everything and it is dialogue.

The referendum in Scotland displays the importance of that kind of debate. Cameron recognises that he must give the Scottish the choice. So one last question to you. If Cameron had treated the Scots as Margallo treats Gibraltarians, how do you think the Scots would vote this September?

CUARENOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
Num 1,Número/Issue # 1, enero-diciembre/January-December 2015
ISSN 2341-0868
http://dx.doi.org/10.25267/Cuad_Gibraltar.2015.i1.13

DOCUMENTACIÓN

ÍNDICE DE LA SECCIÓN

I. Decisiones de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, en español e inglés, desde 2011 a 2014

II. Informes de la Comisión Europea sobre la situación fronteriza en La Línea (España) y Gibraltar (Reino Unido)

III. Posición de la Comisión Europea sobre el nuevo proyecto de rellenos en Gibraltar, en respuesta al Parlamanto Europeo (31 de octubre de 2014)

IV. Posición española sobre las Zonas de Especial Conservación

V. Acuerdos de Pesca de 1998 y 1999

I. DECISIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL SOBRE LA CUESTIÓN DE GIBRALTAR, EN ESPAÑOL E INGLÉS, DESDE 2011 A 2014

Naciones Unidas A/C.4/66/L.4

Asamblea General

Distr. limitada
4 de octubre de 2011
Español
Original: inglés

Sexagésimo sexto período de sesiones
Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)
Tema 60 del programa
Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales

Proyecto de decisión presentado por la Presidencia

Cuestión de Gibraltar

La Asamblea General, recordando su decisión 65/521, de 10 de diciembre de 2010, y las declaraciones acordadas por los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Bruselas, el 27 de noviembre de 1984[1], y en Madrid, el 27 de octubre de 2004, y observando el establecimiento, en virtud de esta última, del Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar, separado del Proceso de Bruselas, de conformidad con la declaración conjunta de los Gobiernos de España, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Gibraltar, de 16 de diciembre de 2004:

a) Insta a ambos Gobiernos a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar, lleguen, en el espíritu de la declaración de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Acoge con beneplácito que se siga manteniendo el compromiso con el Foro trilateral de Diálogo, incluso en las seis áreas adicionales de cooperación anunciadas en 2009.

[1] A/39/732, anexo.

11-53170 (S) 051011 061011

Se ruega reciclar

United Nations A/C.4/66/L.4

General Assembly

Distr.: Limited
4 October 2011

Original: English

Sixty-sixth session
Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)
Agenda item 60
Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Draft decision submitted by the Chair

Question of Gibraltar

The General Assembly, recalling its decision 65/521 of 10 December 2010 and the statements agreed to by the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland in Brussels, on 27 November 1984,[1] and in Madrid, on 27 October 2004, and noting the establishment, pursuant to the latter, of the tripartite Forum for Dialogue on Gibraltar, separate from the Brussels Process, under the statement made jointly by the Governments of Spain, the United Kingdom and Gibraltar on 16 December 2004:

(a) Urges both Governments, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar, to reach, in the spirit of the statement of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

(b) Welcomes the continuing commitment to the trilateral Forum for Dialogue, including in the six additional areas of cooperation announced in 2009.

[1] A/39/732, annex.

11-53167 (E) 061011

Please recycle

Naciones Unidas A/C.4/67/L.5

Asamblea General

Distr. limitada
11 de octubre de 2012
Español
Original: inglés

Sexagésimo séptimo período de sesiones
Comisión Política Especial y de Descolonización
(Cuarta Comisión)
Tema 80 del programa
Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales

Proyecto de decisión presentado por la Presidencia

Cuestión de Gibraltar

La Asamblea General, recordando su decisión 66/522, de 9 de diciembre de 2011:

a) Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984[1], a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar;

c) Toma nota de la voluntad de España de sustituir el Foro por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar.

[1] A/39/732, anexo.

12-54289 (S) 111012 121012

Se ruega reciclar

United Nations A/C.4/67/L.5

General Assembly

Distr.: Limited
11 October 2012

Original: English

Sixty-seventh session
Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)
Agenda item 60
Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Draft decision submitted by the Chair

Question of Gibraltar

The General Assembly, recalling its decision 66/522 of 9 December 2011:

(a) Urges the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984,[1] a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

(b) Takes note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue on Gibraltar;

(c) Takes note of the desire of Spain to replace the Forum with a new mechanism for local cooperation in the interest of social well-being and regional economic development, in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar are represented.

[1] A/39/732, annex.

12-54286 (E) 121012

Please recycle

Naciones Unidas A/C.4/68/L.6

Asamblea General

Distr. limitada
21 de octubre de 2013
Español
Original: inglés

Sexagésimo octavo período de sesiones
Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)
Tema 60 del programa
Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

Proyecto de decisión presentado por la Presidencia

Cuestión de Gibraltar

La Asamblea General, recordando su decisión 67/530 de 18 de diciembre de 2012:

a) Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar;

c) Toma nota de la posición de España de que este Foro ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar;

d) Toma nota de los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes sobre una base informal *ad hoc* para encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo.

13-52494 (S) 231013 231013

Se ruega reciclar

United Nations A/C.4/68/L.6

General Assembly

Distr.: Limited
21 October 2013

Original: English

Sixty-eighth session
Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)
Agenda item 60
Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Draft decision submitted by the Chair

Question of Gibraltar

The General Assembly, recalling its decision 67/530 of 18 December 2012:

(a) Urges the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that are legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of the relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

(b) Takes note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue on Gibraltar;

(c) Takes note of the position of Spain that the Forum does not exist any longer and should be replaced with a new mechanism for local cooperation in the interest of social well-being and regional economic development, in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar are represented;

(d) Takes note of efforts made by both parties to resolve current problems and to engage in a flexible and responsive form of dialogue between all relevant and appropriate parties, on an informal ad hoc basis, in order to find common solutions and make progress on issues of mutual benefit.

13-52491 (E) 231013

Please recycle

Naciones Unidas A/C.4/69/L.5

Asamblea General

Distr. limitada
17 de octubre de 2014
Español
Original: español e inglés

Sexagésimo noveno período de sesiones
Comisión Política Especial y de Descolonización (Cuarta Comisión)
Tema 59 del programa
Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales

Proyecto de decisión presentado por la Presidencia

Cuestión de Gibraltar

La Asamblea General, recordando su decisión 68/523 de 11 de diciembre de 2013:

a) Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar;

c) Toma nota de la posición de España de que este Foro ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar;

d) Toma nota de los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes sobre una base informal *ad hoc* para encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo.

14-62921 (S) 201014 201014

Se ruega reciclar

United Nations A/C.4/69/L.5

General Assembly

Distr.: Limited
17 October 2014
English
Original: English and Spanish

Sixty-ninth session
Special Political and Decolonization Committee (Fourth Committee)
Agenda item 59
Implementation of the Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples

Draft decision submitted by the Chair

Question of Gibraltar

The General Assembly, recalling its decision 68/523 of 11 December 2013:

(a) Urges the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, while listening to the interests and aspirations of Gibraltar that are legitimate under international law, to reach, in the spirit of the Brussels Declaration of 27 November 1984, a definitive solution to the question of Gibraltar, in the light of the relevant resolutions of the General Assembly and applicable principles, and in the spirit of the Charter of the United Nations;

(b) Takes note of the desire of the United Kingdom to continue with the trilateral Forum for Dialogue on Gibraltar;

(c) Takes note of the position of Spain that the Forum does not exist any longer and should be replaced with a new mechanism for local cooperation in the interest of social well-being and regional economic development, in which the people of the Campo de Gibraltar and Gibraltar are represented;

(d) Takes note of efforts made by both parties to resolve current problems and to engage in a flexible and responsive form of dialogue between all relevant and appropriate parties, on an informal ad hoc basis, in order to find common solutions and make progress on issues of mutual benefit.

14-62921 (E) 201014

Please recycle

II. INFORMES DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE LA SITUACIÓN FRONTERIZA EN LA LÍNEA (ESPAÑA) Y GIBRALTAR (REINO UNIDO)

COMISIÓN EUROPEA

COMUNICADO DE PRENSA

Bruselas, 15 de noviembre de 2013

Informes de la Comisión sobre la situación fronteriza en La Línea (España) y Gibraltar (UK)

En el día de hoy, la Comisión ha enviado a las autoridades de España y del Reino Unido cartas en las que se abordan los temas planteados por los controles fronterizos y aduaneros entre España y Gibraltar.

Durante los tres últimos años la Comisión ha recibido una serie de quejas relativas a los controles realizados por las autoridades españolas en la frontera con Gibraltar. Para comprender mejor las particularidades del paso fronterizo de La Línea de la Concepción, la Comisión organizó una visita técnica el 25 de septiembre de 2013.

Sobre la base de sus observaciones durante esta visita técnica y la información aportada por las dos autoridades, la Comisión no ha encontrado pruebas para concluir que los controles sobre personas y mercancías, tal como han sido practicados por las autoridades españolas en el paso fronterizo de La Línea de la Concepción, han infringido las disposiciones del Derecho de la Unión en esta materia.

La gestión de este paso fronterizo, no obstante, constituye un reto, habida cuenta de los fuertes volúmenes del tráfico en un espacio relativamente reducido y el aumento de la introducción de tabaco de contrabando en España. La Comisión considera que las autoridades de ambos lados deberían tomar medidas ulteriores para hacer frente mejor a estos retos y formula tres recomendaciones a ambos Estados miembros.

En su carta a **España**, la Comisión recomienda: 1) optimizar el espacio físico disponible en el lado español del puesto fronterizo para garantizar una mayor fluidez del tráfico (y, en particular, revisar la organización del tráfico a la entrada en España y a la salida de España para aumentar el número de carriles de vehículos para viajeros o utilizar mejor los filas existentes); 2) optimizar un modelo basado en los riesgos: realizar controles más selectivos, basados en un depurado análisis del riesgo, para reducir el gran número de controles fronterizos aleatorios y 3) desarrollar el intercambio de información con el Reino Unido sobre el contrabando de tabaco.

En su carta al R**eino Unido**, la Comisión recomienda: 1) desarrollar un modelo basado en los riesgos (en particular, Gibraltar debería garantizar controles no sistemáticos y basados en un análisis del riesgo sobre los viajeros y sus pertenencias a la salida de Gibraltar por el paso fronterizo de La Línea de la Concepción); 2) optimizar la legislación y las salvaguardias con objeto de contribuir a una lucha eficaz contra el contrabando de tabaco y 3) desarrollar el intercambio de información con España sobre el contrabando de tabaco.

Finalmente, y respecto de cualquier paso fronterizo, la Comisión opina que pueden obtenerse resultados en la lucha contra el contrabando y la delincuencia transfronteriza, así como mantener la fluidez del tráfico, mediante la cooperación diaria entre las autoridades que trabajan en cada lado de la frontera. La Comisión, por lo tanto, anima a todas las autoridades pertinentes a reforzar el diálogo constructivo con sus homólogos a este respecto.

Spokespersons' Service
Service des Porte-parole

IP/13/1086

EUROPEAN COMMISSION

PRESS RELEASE

Brussels, 15 November 2013

Commission reports on the border situation in La Línea (Spain) and Gibraltar (UK)

Today the European Commission sent letters to the authorities of Spain and the United Kingdom addressing the issues raised by the border and customs controls between Spain and Gibraltar.

During the past years, the Commission has received a series of complaints about the checks made by the Spanish authorities at the border with Gibraltar. To better understand the specificities of the crossing point of La Línea de la Concepción, the Commission organised a technical visit on 25 September 2013.

On the basis of its observations during this technical visit and of the information provided by both authorities, the Commission has not found evidence to conclude that the checks on persons and goods as operated by the Spanish authorities at the crossing point of La Línea de la Concepción have infringed the relevant provisions of Union law.

The management of this crossing point is nevertheless challenging, in view of the heavy traffic volumes in a relatively confined space and the increase in tobacco smuggling into Spain. The Commission believes that the authorities on both sides could take further measures to better address these challenges, and is addressing three recommendations to both Member States.

In its letter to **Spain**, the Commission recommends: 1) to optimise the physical space available on the Spanish side of the crossing point in view of ensuring a greater fluidity of traffic (and in particular to review the traffic organisation on entry into Spain and on exit from Spain in order to increase the number of vehicular lanes for travellers or to make better use of the existing lines); 2) to optimise risk-based profiling: carrying out more targeted checks, based on a refined risk analysis, in order to reduce the large amount of random border controls and 3) to develop the exchange of information with the United Kingdom on tobacco smuggling.

In its letter to **the United Kingdom**, the Commission recommends: 1) to develop risk-based profiling (in particular Gibraltar should ensure non-systematic and risk analysis-based checks on travellers and their belongings upon exit from Gibraltar at the crossing point of La Línea de la Concepción); 2) optimising legislation and safeguards in view of contributing to an efficient fight against tobacco smuggling and 3) develop the exchange of intelligence on tobacco smuggling with Spain.

Lastly, as for any border crossing point, the Commission is of the opinion that the results in fighting smuggling and cross-border crime as well as maintaining a smooth flow of traffic can best be achieved through daily cooperation between the authorities working on each side of the border. The Commission thus encourages all relevant authorities to strengthen their constructive dialogue with their counterparts for this purpose.

Spokespersons' Service
Service des Porte-parole

IP/13/1086

Ref. Ares(2013)3491659 - 15/11/2013

COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS DE INTERIOR

El Director General

Excmo. Sr. D. Alfonso DASTIS QUECEDO
Embajador Extraordinario y Plenipotenciario
Representación Permanente de España ante la Unión Europea
Boulevard du Régent, 52
B – 1000 Bruxelles

15 NOV. 2013

Bruselas,
HOME C1/VE Ares(2013)

Excelentísimo Señor Embajador:

En nombre de todos los servicios de la Comisión involucrados, permítame agradecer sinceramente a las autoridades españolas su cooperación en la organización y la realización de la visita técnica que el equipo de expertos de la Comisión llevó a cabo en el paso fronterizo de La Línea de la Concepción el 25 de septiembre de 2013. Desearía expresar mi gratitud por toda la información que sus autoridades facilitaron a la Comisión antes, durante y después de dicha visita.

Desearía recordar que el objetivo de la visita era observar los controles de personas y mercancías realizados por las autoridades de ambas partes a la entrada y a la salida, así como evaluar la situación en lo que se refiere a la lucha contra el contrabando de cigarrillos. Los servicios competentes de la Comisión están tratando por separado otros problemas relacionados con el medio ambiente planteados por España.

Partiendo de las observaciones realizadas durante la vista técnica del 25 de septiembre de 2013 y de la información facilitada con tal motivo por las autoridades de ambas partes, la Comisión no dispone de pruebas para determinar que los controles de personas y mercancías que realizan las autoridades españolas en el paso fronterizo de La Línea de la Concepción constituyan una infracción de las disposiciones pertinentes del Derecho de la Unión.

La gestión de ese paso fronterizo constituye, cuando menos, un reto considerable, habida cuenta del alto volumen de tráfico concentrado en un espacio relativamente cerrado (según datos comunicados por España, unas 35 000 personas entran a diario, con un número similar de salidas, y se registra el paso diario de unos 10 000 automóviles) y del aumento de la introducción en España de cigarrillos de contrabando. Por ello, entiendo que las autoridades de ambas partes deberían adoptar más medidas para responder mejor a estos retos. En lo que se refiere a España, estas medidas consistirían en lo siguiente:

Optimizar el espacio físico disponible en la parte española del paso fronterizo:

- A la entrada en España, los expertos de la Comisión observaron que los seis carriles para vehículos del lado de Gibraltar se reducen a dos a la altura del puesto de control de la policía española, con lo que, de hecho, la mayor parte de los viajeros utiliza un solo carril para llegar al puesto de control de la aduana española (el carril verde para los vehículos cuyos conductores no tienen bienes que declarar). Además, al entrar en España, la carretera presenta una curva de 180° y el tráfico vehicular se mezcla en ese punto con el flujo de motocicletas. Si bien es cierto que el tráfico no era especialmente intenso en el momento de la visita, los expertos de la Comisión pudieron observar una importante congestión de vehículos en ese punto. En nuestra opinión, esa configuración crea un efecto de embudo que puede considerarse uno de los motivos de la congestión vial en ese paso fronterizo. Así pues, la Comisión recomienda a España que revise la organización del tráfico en ese punto a fin de aumentar el número de carriles disponibles para los viajeros que no tengan bienes que declarar, especialmente mediante el uso del espacio libre disponible en las inmediaciones de ese punto[1].

- A la salida de España, los expertos observaron que, de los dos carriles existentes, de hecho solo queda uno disponible para el tráfico. Los vehículos solo se reparten en dos carriles al nivel del puesto de control de la policía española. La razón de ello es que un largo tramo del carril situado a la izquierda se utiliza en ambas direcciones y se deja libre para casos de emergencia (así lo explicaron las autoridades españolas durante la visita). La Comisión invita a España a revisar esa organización del tráfico para hacer pleno uso de los dos carriles existentes, especialmente durante las horas punta.

- Quisiera invitar a las autoridades españolas a considerar la posibilidad de recurrir al apoyo financiero del Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores/ Fondo de Seguridad Interior para este propósito. Asimismo, recuerdo la posibilidad de incluir la modernización del paso fronterizo en el Acuerdo de Cooperación y en los Programas Operativos de los Instrumentos de la Política de Cohesión para el período 2014-2020.

Optimizar la determinación de perfiles de riesgo:

- Las autoridades españolas han indicado que los controles en profundidad del equipaje y de los vehículos de los pasajeros se realizan en función de un análisis de riesgos. No obstante, partiendo de las observaciones realizadas durante la visita[2] y de las respuestas detalladas facilitadas por España, parece haber un claro margen de mejora al respecto definiendo mejor en qué casos conviene realizar un control en profundidad, afinando mejor los perfiles de riesgo, en lugar de realizar cuantos controles aleatorios puedan realizarse con los recursos disponibles. El

---

1 Por ejemplo, los espacios abiertos a ambos lados de este punto, que actualmente se utilizan para que aparquen los vehículos retenidos.

2 Los expertos de la Comisión observaron que se realizaron controles en profundidad en aproximadamente ocho de cada diez vehículos, lo cual, según las autoridades españolas, corresponde a unos controles de intensidad media.

elemento aleatorio debería ser tan solo uno de los criterios utilizados en esa determinación del perfil de riesgo y debería ser proporcionado. Además, la Comisión confía en que la nueva estrategia sobre controles que las autoridades españolas han declarado aplicar desde octubre de 2013 (según consta en su respuesta a la pregunta 2.1, p. 12) está contribuyendo a afinar esa determinación de perfiles de riesgo.

- Las autoridades españolas han comunicado que las aduanas españolas realizan controles aleatorios a la salida de España. No obstante, las respuestas facilitadas por las autoridades españolas sobre las razones, así como los resultados obtenidos, indican que la intensidad de esos controles no se justifica y, por tanto, que podría reducirse, lo que contribuiría a mejorar el flujo de viajeros de España a Gibraltar.

Mejorar el intercambio de información sobre el contrabando de tabaco:

- Se ha observado que, en la mayor parte de los casos, el delito de contrabando de cigarrillos a la importación en España también puede ser un delito en Gibraltar en relación con la exportación y, posiblemente, con la venta de cigarrillos. Sin embargo, al parecer, el intercambio oficial de información en estos casos es muy escaso o incluso nulo. Así pues, se anima a las autoridades españolas a entablar un mayor diálogo con sus homólogos para el intercambio de datos confidenciales sobre el contrabando de tabaco, a fin de mejorar por ambas partes la capacidad de hacer cumplir la ley con vistas a la resolución del problema.

Deseo informarle con total transparencia de que estoy remitiendo asimismo recomendaciones a las autoridades del Reino Unido a fin de contribuir a una lucha eficiente contra el contrabando de tabaco.

Por último, como sucede en cualquier paso fronterizo, los mejores resultados en la lucha contra el contrabando y los delitos transfronterizos, y en el mantenimiento de un tráfico fluido, se consiguen mediante una cooperación diaria entre las autoridades que trabajan a ambos lados de la frontera. Por consiguiente, desearía animar a las autoridades españolas a reforzar su diálogo constructivo al respecto con sus homólogos para alcanzar este objetivo. Estoy formulando una recomendación similar a las autoridades del Reino Unido.

Agradecería que las autoridades españolas me enviasen información sobre la manera en que las recomendaciones anteriores han sido tenidas en cuenta, en un plazo de seis meses a partir de la fecha de la presente. La Comisión se reserva el derecho de reconsiderar su posición si la situación cambiara o evolucionara, y de realizar otra visita al paso fronterizo de La Línea de la Concepción si se considerara oportuno más adelante.

Reciba el testimonio de mi más alta consideración.

Stefano MANSERVISI

EUROPEAN COMMISSION
DIRECTORATE-GENERAL HOME AFFAIRS

The Director-General

Brussels, 15 NOV. 2013
HOME C1/VE Ares(2013)

Your Excellency,

On behalf of all involved Commission's services, allow me to sincerely thank your authorities for their cooperation regarding the organisation and the realisation of the technical visit that the team of Commission experts paid to the crossing point of La Línea de la Concepción on 25 September 2013. I would like to express my gratitude for all the information that your authorities provided to the Commission before, during and after this visit.

I would like to recall that the aim of the visit was to observe checks on persons and goods operated by the respective authorities on entry and exit as well as to assess the situation with regard to the fight against tobacco smuggling. Other issues related to environmental matters which have been raised by Spain are dealt with by the responsible Commission services separately.

On the basis of the observations during the technical visit of 25 September 2013 and of the information provided by both authorities on that occasion, the Commission has not found evidence to conclude that the checks on persons and goods as operated by the Spanish authorities at the crossing point of La Línea de la Concepción have infringed the relevant provisions of Union law.

The management of this crossing point is nevertheless challenging in view of the heavy traffic volumes in a relatively confined space (some 35.000 persons crossing each day on entry and an equal number on exit, around 10.000 cars per day, as communicated by Spain) and the increase in tobacco smuggling into Spain. I therefore believe that the authorities on both sides could take further measures to better address these challenges. As concerns the United Kingdom, this would involve the following:

Developing risk-based profiling:

- Although the Gibraltar authorities acknowledged the severe problem related with tobacco smuggling at this crossing point and informed the Commission about existing legislation aimed at combating this phenomenon, the Commission experts noted during their visit that no checks on persons or goods were being carried out on exit from Gibraltar. The Commission thus recommends that

His Excellency Ivan ROGERS
Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary
Permanent Representation of the United Kingdom to the European Union
Avenue d'Auderghem 10
B - 1040 Bruxelles

Gibraltar ensures non-systematic and risk analysis-based checks on travellers and their belongings upon exit from Gibraltar at the crossing point of La Línea de la Concepción.

Optimising legislation and safeguards in view of contributing to an efficient fight against tobacco smuggling:

- The Gibraltar authorities are invited to consider reviewing the Gibraltar Tobacco Act, 1997 with a view to aligning it to EU legislation in respect of the Customs and tax allowances for travellers to the EU and the corresponding quantitative limits for importing tobacco products free of tax.

- The Gibraltar authorities are encouraged to take appropriate measures to ensure that imports of tobacco products into Gibraltar are commensurate with legitimate demand.

- The Gibraltar authorities are encouraged to ensure that all tobacco manufacturers supplying tobacco to customers in Gibraltar operate adequate supply chain controls.

Developing the exchange of information on tobacco smuggling:

It was noted that, in most cases, a tobacco smuggling offence discovered on import into Spain is also potentially an offence in Gibraltar in relation to the export and possibly also the sale of tobacco but there currently appears to be little or no formal exchange of information in these cases. The Gibraltar authorities are therefore encouraged to develop greater dialogue with their Spanish counterparts in relation to the exchange of intelligence on tobacco smuggling with a view to improving the enforcement capabilities of both sides in tackling the problem.

In all transparency I would like to inform you that I am also addressing recommendations to the authorities of Spain in view of contributing to smooth travel flows and developing the exchange of information on tobacco smuggling with the relevant counterparts.

Finally, as for any crossing point, the best results in fighting smuggling and cross-border crime as well as maintaining a smooth flow of traffic can be achieved through daily cooperation between the authorities working on each side of the border. I would therefore like to encourage the Gibraltar authorities to strengthen their constructive dialogue with their counterparts for this purpose and am making a similar recommendation to the Spanish authorities.

I would be grateful to receive information from the Gibraltar authorities on how the above recommendations have been taken into consideration within six months from the date of this letter. The Commission reserves the right to reconsider its position should the situation change or evolve and also to pay another visit to the crossing point of La Línea de la Concepción if appropriate in the future.

Yours faithfully,

Stefano MANSERVISI

EUROPEAN COMMISSION

MEMO

Brussels, 2 July 2014

Gibraltar: European Commission sends another technical fact-finding mission

Today, the European Commission is sending another technical fact-finding mission to La Línea (Spain) and Gibraltar (UK).

Why is the Commission going to the borders?

Concerns have been raised by citizens, members of the European Parliament and the Government of Gibraltar regarding border checks, in particular alleged excessive waiting times. The Spanish authorities have raised concerns regarding an increase in tobacco smuggling from Gibraltar to Spain.

In order to clarify this situation, the Commission sent a technical fact-finding mission in September 2013 to assess the situation on both sides of the border and issued recommendations to both Spain and Gibraltar in November 2013 to better manage vehicle and pedestrian flows at the border crossing point and to tackle tobacco smuggling more efficiently, with a six-month deadline for the implementation thereof.

The six-month deadline expired in May 2014 and the Commission decided to send another technical mission to this border to better appreciate steps that have been communicated by both Spain and Gibraltar to implement the recommendations.

Who will participate in this second mission?

As for the first visit, these will be experts from the European Commission services for Home Affairs, Taxation and Customs Union, Justice and the European Anti-Fraud office (OLAF). An expert on the free movement of workers will join the mission as well.

What areas will be assessed?

The technical mission will cover the same aspects as during the first visit, i.e. border controls and customs controls, including smuggling. The aspects covered will also comprise the free movement of citizens and workers.

The delegation will look at steps taken by both authorities to implement the Commission recommendations and will seek replies from both Spain and Gibraltar to outstanding questions. It will also assess the plans of the Spanish authorities to review the infrastructure at the crossing point.

Will the environment aspects be examined?

No they will not be examined by this mission.

MEMO/14/458

How will the Commission present the findings of the mission?

The Commission will carry out an assessment of measures taken by Spain and Gibraltar to implement the recommendations from November 2013. It will also take into account the measures which have been announced but not implemented yet. It will pay particular attention to the impact of these measures on the fluidity of traffic at the border crossing point. Based on this assessment, the Commission will decide if further action is necessary. There is no legal deadline for the Commission to complete this assessment.

Has the Commission organised similar missions in the past?

Commission services have previously carried out technical fact-finding missions to other Member States in response to complaints from citizens, although mainly at the internal borders (Denmark, Sweden, and Netherlands). Regular evaluations of the external borders (and other areas of the Schengen acquis) are carried out by Member States together with experts from the Commission in the framework of the Schengen evaluation mechanism. In 2013, the Council and the European Parliament reached an agreement to revise the current system. The revised mechanism will be coordinated by the Commission in cooperation with the Member States and the first visits will take place as of beginning 2015.

What is the status of Gibraltar within the EU?

Gibraltar has a unique status within the EU. Gibraltar has been in the EU since 1973 as part of the UK's membership (by virtue of Art 355 of TFEU). EU law is applicable in Gibraltar. However, its membership is distinct to that of the UK as Gibraltar is excluded from 4 areas of EU policy: Customs Union, Common Commercial Policy, Common Agriculture Policy, Common Fisheries Policy and requirement to levy VAT. Gibraltar is not part of the Schengen area either. Spain is therefore requested to carry out checks on persons and on goods. These checks must, however, fully respect EU law and remain proportionate.

III. POSICIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA SOBRE EL NUEVO PROYECTO DE RELLENOS EN GIBRALTAR, EN RESPUESTA AL PARLAMENTO EUROPEO (31 DE OCTUBRE DE 2014)

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GA HR IT LV LT HU MT NL PL PT RO SK SL FI SV

Preguntas parlamentarias

11 de septiembre de 2014 E-006814-14

Pregunta con solicitud de respuesta escrita
a la Comisión
Artículo 130 del Reglamento
Fernando Maura Barandiarán (ALDE)

Asunto: Nuevo proyecto de rellenos en Gibraltar Respuesta(s)

Siguiendo con su política de rellenos para ganarle terreno al mar de forma sistemática, el Gobierno de Gibraltar acaba de autorizar el proyecto «Western Beach land reclamation and construction of sports facilities» para rellenar una superficie de 73 000 m^2 para usos deportivos y de industria ligera.

Teniendo presente lo anterior, y recordando que el lugar previsto para los rellenos —al norte de la pista del aeropuerto— está en el istmo y, por lo tanto, es de soberanía española, cabe formular las siguientes preguntas:

1. ¿Qué medidas va a adoptar la Comisión para garantizar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 7 de la Directiva 2011/92/UE del PE y del Consejo?
2. ¿Considera la Comisión que la práctica sistemática de rellenos en una zona declarada LIC es una política medioambiental sostenible?
3. ¿Qué medidas preventivas puede adoptar la Comisión para evitar los daños medioambientales que se prevén en este supuesto, así como para que Gibraltar repare los ya causados en otras áreas?

Última actualización: 26 de septiembre de 2014 **Aviso jurídico**

BG ES CS DA DE ET EL EN FR GA HR IT LV LT HU MT NL PL PT RO SK SL FI SV

Preguntas parlamentarias

31 de octubre de 2014 E-006814/2014

Respuesta del Sr. Potočnik en nombre de la Comisión

El artículo 7 de la Directiva 2011/92/CE[(1)] (Directiva EIA) obliga a los Estados miembros a permitir que otro Estado miembro participe en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental cuando un proyecto pueda tener efectos significativos en el medio ambiente de ese otro Estado miembro. Esa obligación, sin embargo, solo se impone cuando se considera que el impacto del proyecto tiene un efecto *significativo*. En este sentido, el Estado miembro en cuyo territorio está previsto llevar a cabo el proyecto debe, en primer lugar, determinar si es necesario someterlo a EIA y delimitar el campo de esa evaluación a la vista de los posibles impactos del proyecto en el marco de la Directiva EIA para identificar los factores ambientales que se considera pueden verse gravemente afectados.

La Directiva de Hábitats no prohíbe ninguna actividad económica en particular, ni siquiera las operaciones de relleno para ganar terreno al mar en un lugar de importancia comunitaria, sino que obliga a que esas actividades se sometan a una evaluación adecuada si resulta necesario.

La Comisión no dispone de pruebas de una violación clara de la legislación medioambiental de la UE. Por otra parte, la información públicamente disponible indica que se ha llevado a cabo una EIA. Si surgen nuevos datos y pruebas fundamentadas de una infracción del Derecho de la UE, la Comisión investigará el asunto con más profundidad.

(1) DO L 26 de 28.1.2012, p. 1.

Última actualización: 3 de noviembre de 2014 **Aviso jurídico**

IV. Posición española sobre las Zonas de Especial Conservación

Bienvenido | Welcome | Bienvenue | Benvinguts | Ongi etorri | Benvidos

Inicio | Contacto | Mapa del sitio | Suscripción Alertas | Buscar

Ministerio Política Exterior y Cooperación Servicios al Ciudadano Sala de Prensa

Está usted en: INICIO > SALA DE PRENSA > NOTAS DE PRENSA

Notas de prensa

Actualidad

> El presidente de Rumania visita España

> Jesús Gracia participa en la III Conferencia de Financiación al Desarrollo

> Actividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

> Acuerdo de paz y reconciliación en Libia

NOTA DE PRENSA 229

El secretario de Estado de Asuntos Exteriores conversa sobre Gibraltar con el ministro de Estado británico para Europa

06/10/2014

El secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Gonzalo de Benito, y el ministro de Estado para Europa del gobierno británico, David Lidington, han mantenido a primera hora de la tarde de hoy una conversación sobre la actividad que ha desarrollado en los últimos días el buque oceanográfico "Ángeles Alvariño". Gonzalo de Benito ha aprovechado esta conversación para transmitirle la tradicional posición española sobre esta cuestión que puede resumirse de la siguiente manera:

- El buque oceanográfico estaba cumpliendo la misión que tenía asignada. Más concretamente, estaba llevando a cabo una misión de investigación medioambiental en el entorno de una Zona de Especial Conservación (LIC-ZEC "Estrecho Oriental") reconocida como tal por la Unión Europea.

- España no reconoce al Reino Unido otros derechos y situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht. Las aguas adyacentes son, por tanto, españolas. Lo que el Reino Unido califica como 'incursiones ilegales' en lo que denomina como 'aguas territoriales británicas' no son sino actividades rutinarias de buques españoles en aguas españolas.

- España no tiene duda alguna de los límites de su territorio y por tanto, como ha ocurrido en este caso, los buques españoles seguirán cumpliendo con su deber, ejerciendo los cometidos que le son encomendados en las aguas españolas de la misma forma que lo vienen haciendo desde tiempo inmemorial.

V. ACUERDOS DE PESCA DE 1998 Y 1999

The Fishing Agreement

The Fishing Agreement

As there does not seem to be an Official British version of the document in existance it is presented in its published Spanish form. On the fax this was derrived from the last two paragraphs seem to have been added after the original was typed.

On being challenged on the fact that the British side seems to know nothing about the 'agreement' a Spanish Government spokesman said "We are not in the habit of telling lies" On the other hand The Letter from Joyce Quinn at the FCO does not refer to any agreement with Spain on fishing.

In their Press Release The Government of Gibraltar make their position clear.

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES

Direccion General De
Politica Exterior para Europa
y America Del Norte

COMPROMISO HISPANO-BRITÁNICO PARA LA PESCA
EN LAS AGUAS PRÓXIMAS AL PEÑON

I. Observaciones:

1. El compromiso, entendimiento o acuerdo, ratificado por los Ministros de Asuntos Exteriores de España y el Reino Unido en Luxemburgo el dia 5 de octubre, es el resultado de un largo proceso negociador entre la Embajada del Reino Unido por una parte, y la Secretaria General de Pesca, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el sector pesquero afectado por otra.

2. El objectivo perseguido es recuperar la practica tradicional de pesca anterior a 1997. Este objectivo ha quedado plasmado en los elementos constitutivos del compromiso, entendimiento o acuerdo.

3. Se trata de un compromiso, entendimiento o acuerdo oral. Ello obedece a que tanto Espana como el Reino Unido no hemos pretendido una mejora de nuestras posiciones sobre la soberania de las aguas en litigio, lo que necesariamente hubiera sido el caso en un acuerdo formal por escrito, pues una de las dos posiciones habria necesariamente prevalecido sobre la otra.

4. Hemos recomendado a nuestro sector pesquero que aceptara no faonar en las denominadas "aguas del Almirantazgo" o "zona de seguridad militar", tanto por razones objetivas como dejar libres los accesos al puerto de Gibraltar y las derivadas de la seguridad militar de la base naval británica, como por el hecho de que la pesca estaria prohibida conforme a las legislaciones comunitaria y española.

   Con ello, se han solapado las exigencias de la legislación española con las necesidades militares del Reino Unido y de la seguridad de la navegación marítima. Ahora bien, por parte de España, ello no implica reconocimiento de jurisdicción británica alguna sobre esa zona, como tampoco las aceptacion britanica de nuestros pesqueros en las aguas en litigio implica lo contrario.

II Términos del compromiso:

   El compromiso, entendimiento o acuerdo hispano-británico alcanzado permite la pesca en las aguas en litigio (milla y media en poniente y tres millas en levante) próximas al Penon, de acuerdo con las siguientes líneas:

1. La policía naval gibraltareña ejercerá la maxima contención y prudencia, pero espera en reciprocidad actitudes de respeto de nuestros pescadores si tuviera que impartir

instrucciones.

2. La pesca no estara permitida en las denominadas "aguas sel Almirantazgo" o "zona de seguridad militar". (Se trata de una franja de 200 metros de anchura hacia el interior de la bahia y paralela a los diques de entradas al puerto de Gibraltar. El Reino Unido ha facilitado la correspondiente carta marina. La totalidad de la zona de seguridad de 200 metros se encuentra dentro de la isobata de los 35 metros que deben obligatoriamente respetar la franja de 200 metros de anchura de la "zona de seguridad militar" Por pesca en la "zona de seguridad militar" se entende tanto tener las redes caladas como la presencia de barcas pesqueros o botes luceros, salvo en transito).

El número de barcos con sus redes caladas en un momento determinado no debe exceder de tres.

3. **La presencia total de pesqueros españoles en un momento determinado no debe de ser muy numerosa.**

Return to Index

Accessibility | Email alerts | RSS feeds | Contact us

www.parliament.uk

Search

Home | Parliamentary business | MPs, Lords & offices | About Parliament | Get involved | Visiting | Education

House of Commons | House of Lords | What's on | Bills & legislation | Committees | Publications & records | Parliament TV | News | Topics

You are here: Parliament home page > Parliamentary business > Publications and Records > Committee Publications > All Select Committee Publications > Commons Select Committees > Foreign Affairs > Foreign Affairs

Select Committee on Foreign Affairs **Minutes of Evidence**

APPENDIX 2

Spanish Ministry of Foreign Affairs

NOTE ON BRITISH/SPANISH AGREEMENT TO FISH IN WATERS SURROUNDING GIBRALTAR,

3 NOVEMBER 1998

I. OBSERVATIONS

1. The commitment, understanding and agreement, ratified by the Ministers of Foreign Affairs of both Spain and the United Kingdom in Luxembourg on 5 October, is the result of a long negotiating process between the British Embassy on the one side, and the General Fishing Secretariat and the Fishing Sector affected, on the other side.

2. The objective is to resume the traditional fishing practice of 1997. This objective has emerged from the essential elements of the commitment, understanding and agreement.

3. This is a commitment, understanding and verbal agreement. This is due to the fact that both Spain and the United Kingdom do not have in mind to better our position regarding sovereignty over the waters in this dispute, which is what would have been the case if the agreement would have been a written agreement, as one of the positions would have prevailed over the other.

4. We have recommended to the Fishing Sector that they should accept not to do any fishing in the denominated "Admiralty Waters", both for practical reasons as to leave free access to the Gibraltar Port Authorities and the security for the British Military Naval Base, as well as for the fact that fishing would be prohibited, as stated in the Community and Spanish Legislations.

Thus, the requests of the Spanish Legislation as well as the needs of the military authorities of the United Kingdom and the security of the maritime traffic have been respected. Now, on the Spanish part, this does not imply the recognition of the British Jurisdiction over this zone, neither does it imply the acceptance of these fishing boats in our water by the British authorities.

II. TERMS OF THE AGREEMENT

The British/Spanish commitment, understanding or agreement reached, permits fishing in these waters (one and a half miles in the east—levante—and three miles in the west—poniente) surrounding the Rock, as per the following lines:

1. The Naval Gibraltar Police will exercise its utmost restraint and prudence towards the fishermen, but will also expect reciprocity in the fishermen's attitude, if they are forced to act upon instructions of their superiors.

2. Fishing will not be permitted in the waters known as "Admiralty Waters" or in "Military Zones". (This is a strip of two hundred metres wide, towards the bay and parallel to the jetty at the entrance of the Gibraltar Port.) The United Kingdom has kindly facilitated the pertinent Maritime Map. The totality of the security zone is near the rocky side, measures 35 metres and must compulsorily be respected by Spanish boats, in accordance with the Royal Decree 2349/84. In any case, all boats working in the area must respect the strip of two hundred metres wide, which is the military zone. By fishing in the "Military Zone", one understands that our nets should be lowered and that there will be no fishing boats or heavily lit boats, only the ones in transit.

The number of boats with their nets lowered cannot exceed three, in any given moment.

3. The total presence of Spanish fishing boats in any given moment, cannot be very numerous.

Compromiso Hispano-Britanico para la Pesca en las Aguas Proximas al Penon

I. OBSERVACIONES

1. El compromiso, entendimiento o acuerdo, ratificado por los Ministros de Asuntos Exteriores de Espana y el Reino Unido en Luxemburgo el dia 5 de octubre, es el resultado de un largo proceso negociador entre la Embajada del Reino Unido por una parte, y la Secretaria General de Pesca, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el sector pesquero afectado por otra.

2. El objetivo perseguido es recuperar la practica tradicional de pesca anterior a 1997. Este objetivo ha quedado plasmado en los elementos constitutivos del compromiso entendimiento o acuerdo.

3. Se trata de un compromiso, entendimiento o acuerdo oral. Ello obedece a que tanto Espana como el Reino Unido no hemos pretendido una mejora de nuestras posiciones sobre la soberania de las aguas en litigio lo que necesariamente hubiera sido el caso en un acuerdo formal por escrito pues una de las dos posiciones habria

necesariamente prevalecido sobre la otra.

4. Hemos recomendado a nuestro sector pesquero que aceptara no faenar en las denominadas "aguas del Almirantazgo" o "zona de seguridad militar", tanto por razones objetivas como dejar libres los accesos al puerto de Gibraltar y las derivadas de la seguridad militar de la base naval britanica, como por el hecho de que la pesca estaria prohibida conforme a las legislaciones comunitaria y espanola.

Con ello, se han las exigencias de la legislacion espanola con las necesidades militares del Reino Unido y de la seguridad de la navegacion maritima. Ahora bien, por parte de Espana, ello no implica reconocimiento de jurisdiccion britanica alguna sobre esa zona, como tampoco la aceptacion britanica de nuestros pesqueros en las aguas en litigio implica lo contrario.

II. TÉRMINOS DEL COMPROMISO

El compromiso, entendimiento o acuerdo hispano-britanico alcanzado permite la pesca en las aguas en litigio (milla y media en poniente y tres millas en levante) proximas al Penon, de acuerdo con las siguientes lineas:

1. La policia naval gibraltarena ejercera la maxima contencion y prudencia, pero espera en reciprocidad actitudes de respeto de nuestros pescadores si tuviera que impartir instrucciones.

2. La pesca no estara permitida en las denominadas "aguas del Almirantazgo" o "zona de seguridad militar". (Se trata de una franja de 200 metros de anchura hacia el interior de la bahia y paralela a los diques de entradas al puerto de Gibraltar. El Reino Unido ha facilitado la correspondiente carta marina. La totalidad de la zona de seguridad de 200 metros se encuentra dentro de la isohota de los 35 metros que deben obligatoriamente respetar los barcos espanoles de acuerdo con el Real Decreto 2349/84. De cualquier manera, todos los barcos espanoles que faenan en la zona deben respetar la franja de 200 metros de anchura de la "zona de seguridad militar". Por pesca en la "zona de seguridad militar" se entiende tanto tener las redes caladas como la presencia de barcos pesqueros o barcos luceros, salvo en transito.

El numero de barcos con sus redes caladas en un momento determinado no debe exceder de tres.

3. La presencia total de pesqueros espanoles en un momento determinado no debe de ser muy numerosa.

Previous Contents Next

Commons Parliament Lords Search Enquiries

© Parliamentary copyright 1999 *Prepared 17 May 1999*

A-Z index | Glossary | Contact us | Freedom of Information | Jobs | Using this website | Copyright

Accessibility | Email alerts | RSS feeds | Contact us

www.parliament.uk

Search

Home | Parliamentary business | MPs, Lords & offices | About Parliament | Get involved | Visiting | Education

House of Commons | House of Lords | What's on | Bills & legislation | Committees | Publications & records | Parliament TV | News | Topics

You are here: Parliament home page > Parliamentary business > Publications and Records > Committee Publications > All Select Committee Publications > Commons Select Committees > Foreign Affairs > Foreign Affairs

Select Committee on Foreign Affairs Minutes of Evidence

APPENDIX 4

Joint Understanding between the Gibraltar Government and Spanish Fishermen, 3 February 1999

EN GIBRALTAR—3 DE FEBRERO 1999

El sector pesquero del Campo de Gibraltar respeta de hecho el derecho de las autoridades gibraltarenas a legislar las leyes que con referencia al tema pesquero estimen conveniente y por lo tanto respeta la validez de la Nature Protection Ordinance (ley de Gibraltar).

Igualmente el sector pesquero se compromete a respetar las instrucciones de las autoridades policiales de Gibraltar en la aplicacion de dicha ley.

Por consiguiente ambas partes entienden que se debe de volver al status quo existente en el periodo 1991 y comienzos de 1997 y que por lo tanto la ley se aplique con el mismo grado de tolerancia que durante ese periodo.

El gobierno de Gibraltar manifiesta que su objetivo no es que se aplique la ley con mas rigor que antes y por lo tanto, al igual que durante 1991 a 1997 habra pesca por tolerancia en la aplicacion de la ley y no por derecho o invalidez de la misma.

Esto se demostrara por el respeto que todas las embarcaciones del sector pesquero tendran hacia las instrucciones de la policia gibraltarena.

Ambas partes han discutido a fondo lo que significa un retorno a la situacion de *status quo*, de hecho y en practica, en terminos de la naturaleza y el grado de firmeza de la aplicacion de esa particular ley de Gibraltar. El gobierno de Gibraltar le pedira a Su Excelencia el Gobernador que le pida a la Royal Gibraltar Police que aplique la ley en esta base de entendimiento.

ANEXO

Despues de haber discutido a fondo lo que significa un retorno a la situacion de status quo, es decir, volver a la situacion en el periodo 1991 a 1997 ambas partes entienden que la ley se aplicara estrictamente en las siguientes circumstancias:

ZONAS

1. Zona occidental

— Distancia a la costa: menos de 225 metros.

— Numeros de buques calados: no exeden 4.

— A estos efectos los botes luceros no seran considerados como buques faenando.

Nunca se podra obstaculizar la entrada y salida de las dos bocanas del puerto de Gibraltar ni entorpecer el movimiento de buques.

2. Zona de levante

Menos de 225 metros de la playa o costa.

Las circunstancias aqui resenÅadas no significan que se permite la vulneracion de la Nature Protection Ordinance (ley de Gibraltar), comprometiendose el sector pesquero a respetar las instrucciones de las autoridades policiales en cualquier caso.

Se mantendra el contacto para cualquier aclaracion que fuera necesaria de este entendimiento.

JOINT UNDERSTANDING ISSUED BY THE FISHERMEN AND GIBRALTAR GOVERNMENT

The fishing sector of the Campo de Gibraltar respects as fact that the Gibraltarian authorities have the right to legislate in relation to fishing as they see fit and therefore, as such, respect the validity of the Nature Protection Ordinance (Gibraltar law).

Equally the fishing sector undertakes to respect the instructions of the police authorities of Gibraltar in their enforcement of that law.

As a consequence both sides understand that there should be a return to the *status quo* which existed in the period 1991 to the start of 1997 and that thus the law will be applied with the same level of tolerance as during that

same period.

The Government of Gibraltar states further that it is not its objective to apply the law with greater rigour than before and therefore as in the period 1991-97 there will be fishing through tolerance in the application of that law, and not as of right and not due to the invalidity of that law.

This will be demonstrated through the respect that all vessels will have towards instructions from the Gibraltar police.

Both sides have discussed in depth what a return to the *status quo* means, in practical terms, in terms of the nature and level of firmness of the enforcement of that particular Gibraltar law. The Gibraltar Government will ask His Excellency the Governor to ask the Royal Gibraltar Police to enforce the law on the basis of this understanding.

ANNEX

After having discussed in detail what a return to the *status quo* and therefore to the 1991-97 situation is, both sides understand that the law will be applied strictly in the following circumstances:

AREA—WEST SIDE (BAY)

Distance from the coast 225 metres.

Number of fishing boats: no more than four.
(In this respect the luceros are not considered boats actually fishing).

At no time can any entrance or exit of the two openings of the ports be obstructed nor will the passage of ships be hindered.

EAST SIDE

In areas less than 225 metres from the beach or coast.

The circumstances here described do not mean that any transgression of the Nature Protection Ordinance (law of Gibraltar) is permitted, and the fishermen undertake to respect the instructions of the police authorities in every case.

Contact will be maintained so as to provide such clarification as may be necessary of this understanding.

Previous Contents Next

Commons Parliament Lords Search Enquiries

© Parliamentary copyright 1999 *Prepared 17 May 1999*

A-Z index | Glossary | Contact us | Freedom of Information | Jobs | Using this website | Copyright

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS

NORMAS PARA LOS AUTORES

La Revista *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, publica trabajos de investigación sobre la controversia gibraltareña. La publicación de trabajos y contribuciones en la Revista está abierta a todos los especialistas con independencia de su nacionalidad.

Trabajos de Investigación

Los originales se enviarán en lengua castellana o inglesa escritos en Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, interlineado 1,5), sin sobrepasar las 20 páginas. Se aceptarán versiones de trabajos ya publicados en otros idiomas. Se harán llegar preferentemente por correo electrónico a la dirección cuadernosdegibraltar@uca.es; de no ser posible su envío por correo electrónico, se podrán enviar en papel (una copia), con un archivo en disquete o CD, a nombre de Inmaculada González García, co-Directora de la Revista, a la dirección: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZCADIZ.

Se acusará recibo de todos los originales en el plazo de treinta días desde su recepción.

Epígrafes, Sumario, Resúmenes, Palabras clave, Títulos

Los trabajos se estructurarán en epígrafes y subepígrafes con el orden de sucesión de numerales –I (II, III, IV…)—1 (2,3,4…)—A (B, C, D…)—a (b, c, d,…)—i (ii, iii, iv…). Los originales deben ir acompañados de un Sumario en forma de esquema con los numerales referidos. También de un resumen en castellano, y en inglés. Igualmente, deben añadirse las Palabras Clave (en castellano e inglés), y el título del trabajo traducido al inglés.

Citas

Las referencias bibliográficas se ordenarán alfabéticamente por apellidos, en mayúsculas, del autor. Todas las notas irán a pie de cada página, numeradas mediante caracteres arábigos.

En la citas de libros, éstos van escritos en cursiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., Las relaciones Euromediterráneas, Ed. Algeciras, Madrid, 2012, en pp. 54-92).

En las citas de artículos, el título del trabajo va entrecomillado, y en cursiva sólo la Revista u obra colectiva (Ejemplo, GARCIA GARCIA, J. D. A., «España y Marruecos en el siglo XXI», Paix et Sécurité Internationales, nº 7, 2012, pp. 54-92).

La jurisprudencia nacional e internacional debe referirse según el sistema de cita de cada Tribunal.

Las referencias textuales de frases o párrafos de trabajos de otros autores o de documentos o resoluciones judiciales, irán entrecomilladas sin cursiva, preferiblemente en notas a pie de página. Se ruega reducir al mínimo las citas de direcciones o enlaces a sitios WWW localizables a través de Internet.

Proceso de Publicación

Los órganos de dirección de la Revista decidirán la publicación de los trabajos. Todos los estudios y notas deberán ser informados favorablemente por algún miembro de la Dirección, del Comité de Redacción, del Consejo Asesor o por algún especialista, por delegación de estos órganos. Se valorarán la creatividad, rigor, metodología, propuestas y aportaciones de los trabajos. La publicación podrá quedar condicionada a la introducción de cambios con respecto a la versión original, y sujeta a modificaciones conforme a Reglas de edición. La comunicación de la decisión sobre la publicación, la publicación previa revisión, o la no publicación, será motivada y no excederá de seis meses. Los autores de trabajos aceptados para publicación podrán ser requeridos para la corrección de pruebas de

imprenta, que habrán de ser devueltas en el plazo de 48 horas.

No se permitirá la introducción de cambios sustanciales en las pruebas, quedando éstos limitados a la corrección de errores con respecto a la versión aceptada.

Libros y Recensiones

Los libros enviados a la Revista serán objeto de publicación en una Lista de libros recibidos. La Dirección de la Revista encargará en determinados casos una Reseña, Recensión o Comentario. Sólo se publicarán las Recensiones encargadas por la Revista *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*.

Copyright

Es condición para la publicación que el autor o autores ceda(n) a la Revista, en exclusiva, los derechos de reproducción. Si se producen peticiones de terceros para reproducir o traducir artículos o partes de los mismos, la decisión corresponderá al Consejo de Dirección.

Información

Cualquier otra información puede obtenerse en la siguiente dirección:

cuadernosdegibraltar@uca.es; o bien por correo postal a la co-Directora de la Revista: Inmaculada González García, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Advertencia

Cualquier incumplimiento de las presentes normas constituirá motivo para el rechazo del original remitido.

CUADERNOS DE GIBRALTAR – GIBRALTAR REPORTS
GUIDE FOR AUTHORS

The *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports* Review publishes articles on the controversy over Gibraltar. Publication of contributions is open to all scholars regardless of their nationality.

Research Papers

Papers should be written in Spanish or English, using Microsoft Word (DIN A4, Times New Roman 12, 1.5), not exceeding 20 pages. Published articles in another language version will be accepted. They can be sent preferably by e-mail to cuadernosdegibraltar@uca.es. If the paper can not be sent by e-mail, a printed copy or a file on Diskette or CD can be mailed to Inmaculada Gonzalez García, co-Directora de la Revista, at: Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Authors will be notified within thirty days of receipt.

Headings, Summary, Keywords, Titles

The work should be structured with the following headings and subheadings: sequence of numerals - I (II, III, IV ...) -1 (2,3,4 ...)-A (B, C, D ...)-a (b, c, d, ...)-i (ii, iii, iv ...). Manuscripts must be accompanied by a Summary in outline form with the numeral order listed above and must contain a summary in Spanish and English. Likewise, keywords and a title are required and must also be translated into Spanish and English.

Citations

The references must be listed alphabetically by last name of the author, written in capital letters. Numbered citations should be inserted at the bottom of each page using Arabic numerals.

Book citations must be written in italics (Example, GARCIA GARCIA, J., Euro-Mediterranean relations, Ed Algeciras, Madrid, 2012, at p. 54-92).

In article citations, the title should have quotation marks, and magazines or collective works should be in italics. (Example, GARCIA GARCIA, J., "Spain and Morocco in the XXI century", Paix et Sécurité Internationales, No. 7, 2012, pp. 54-92).

National and international case law must be cited according to the system of each Court or Tribunal.

The textual references of sentences or paragraphs from works of other authors or documents or judgments should have quotation marks without italics, preferably in the footnotes. Please minimize citations or links to Internet websites.

Release Process

The Editorial Board will decide which papers to publish. All studies and notes should be reviewed favorably by any member of the Editorial Board, by a specialist or by a reviewer designated by the board. Creativity, excellence, methodology, proposals and the main contributions of the paper will be taken into consideration. Papers will be published under the condition that the authors accept to make the changes suggested by the Review and other pertinent changes in accordance with publishing rules. The communication of the decision regarding publication and revision prior to publication or non-publication, shall be substantiated and shall not exceed six months. Authors of papers accepted for publication will be required to correct proofs, which are to be returned within 48 hours. Substantial changes to the proofs are not allowed. Only the correction of errors regarding the accepted version are authorized.

Books and Book Reviews

Books sent to the Review shall be published on a list of Received Books. The Editorial Board can commission, in certain cases, a Book Review or Comment. Only the Book Reviews commissioned by *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports* will be published.

Copyright

Papers will be published under the condition that the author or authors yield to the Review exclusive reproduction rights. In the event of requests from third parties to reproduce or translate articles or parts thereof, these decisions will be made by the Editorial Board.

Information

Any other information can be obtained at the following address: cuadernosdegibraltar@uca.es, or by mail to the co-Directora de la Revista: Inmaculada González García, Área de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de Cádiz, Avda. de la Universidad s/n. 11405 – JEREZ-CADIZ.

Warning

Any breach of these regulations shall constitute grounds for rejection of the manuscript submitted.

Cuadernos de Gibraltar
Gibraltar Reports
#01 | 2015

Sumario - Enero / Diciembre 2015
Table of Contents - January / December 2015

EDITORIAL

Presentación de la revista.

ESTUDIOS

Antonio REMIRO BROTÓNS, **"Gibraltar"**.

PARTE I - EL TRATADO DE UTRECHT (1713-2013)

Ángel J. SÁEZ RODRÍGUEZ , **Gibraltar en 1704.**

José Ramón REMACHA TEJADA, **La Paz de Utrecht.**

Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, **Gibraltar y el derecho de la descolonización.**

Alejandro del VALLE GÁLVEZ, **España y la cuestión de Gibraltar, a los 300 años del Tratado de Utrecth.**

Jesús VERDÚ BAEZA, **Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar.**

PARTE II - LA CRISIS DE GIBRALTAR (2013-2015)

Alejandro del VALLE GÁLVEZ, **The Gibraltar crisis and the measures, options and strategies open to Spain.**

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA, **La pesca y el medio ambiente en las aguas de Gibraltar: la necesaria cooperación hispano-británica en el marco de la Unión Europea.**

Miguel ACOSTA SÁNCHEZ, **Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras / Gibraltar (2009-2014): ¿Qué soluciones?**

ÁGORA

Daniel FEETHAM, **La cuestión de Gibraltar: una perspectiva personal del líder de la oposición de Gibraltar.**

Dominique SEARLE, **The San Roque Talk.**

DOCUMENTACIÓN

AUGibraltar
Aula Universitaria
Gibraltar - Campo de Gibraltar

CÁTEDRA JEAN MONNET
INMIGRACIÓN Y FRONTERAS
DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA
EDUCACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

SERIE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Y EUROPEOS DE CÁDIZ