

Reflexiones sobre el estatus de Gibraltar en la era Brexit

Maria Mut Bosque

Directora del Área de Derecho Internacional y Comunitario de la Universitat Internacional de Catalunya

Reflections on the status of Gibraltar in the Brexit era

ABSTRACT This paper aims to analyse the status of Gibraltar, both internally and in the European Union (EU) during the Brexit era. Therefore, it will examine its evolution and the limitations that this territory has had to face along the way, until it became a British overseas territory (BOT). Moreover, this paper will take into account the particularities of Gibraltar that have led to the enjoyment of an ad hoc status in the EU. This status has meant that Gibraltar, unlike the rest of BOT, has been part of the EU with a specific regime. However, once the United Kingdom leaves the EU, Gibraltar, against its will, will see this privileged status ended. Finally, this paper will analyse how the lack of sovereignty of this territory leads to specific limitations when deciding on its own interests. In short, Brexit is one of the main challenges that Gibraltar has had to face throughout its modern history and sets a dangerous precedent in order to face its future on the international scene.

KEYWORDS Gibraltar; Sovereignty; Brexit; British Overseas Territories; Status.

RESUMEN Este artículo tiene como objetivo el análisis del estatus de Gibraltar, tanto en el ámbito interno como en el de la Unión Europea (UE), en plena era Brexit. Por lo tanto, se examinará cómo ha sido su evolución y las limitaciones que a este territorio le han ido surgiendo a lo largo del camino, hasta convertirse en un territorio británico de ultramar (TBU). Asimismo, se tendrán en cuenta las particularidades de Gibraltar que le han comportado el disfrute de un estatus *ad hoc* en la UE. Dicho estatus ha significado que Gibraltar, a diferencia del resto de TBU, haya sido parte de la UE manteniendo un régimen específico. Ahora bien, una vez que el Reino Unido abandone la UE, Gibraltar, en contra de su voluntad, verá finalizado este estatus privilegiado. Finalmente, se analizará cómo la falta de soberanía de este territorio ha comportado limitaciones significativas a la hora de decidir sobre sus propios intereses. En definitiva, el Brexit es uno de los principales retos a los que Gibraltar se ha tenido que enfrentar a lo largo de su historia moderna y sienta un peligroso precedente a la hora de afrontar su futuro en la escena internacional.

PALABRAS CLAVE Gibraltar; soberanía; Brexit; territorios británicos de ultramar; estatus.

Artículo recibido el 16/09/2019; aceptado el 11/05/2020.

1. Introducción

El presente trabajo analiza el estatus de Gibraltar tanto en el ámbito interno como en el de la Unión Europea (UE) en plena era Brexit. Con carácter previo a dicho análisis, se darán unas breves pinceladas sobre los aspectos más destacables de esta controversia histórica y los argumentos de cada uno de los actores involucrados en ella, ya que consideramos que, tras el Brexit, estos aspectos pueden ser utilizados como palancas de presión contra Gibraltar. Dichos aspectos tienen que ver con el derecho de retracto o de adquisición preferente y con la falta de definición del Tratado de Utrecht respecto de la delimitación territorial de Gibraltar, que ha dado lugar a diversas discrepancias sobre la utilización de las aguas y la construcción del aeropuerto en el istmo.

Estructuralmente, este artículo se centra en torno a tres cuestiones fundamentales. La primera, en la evolución tanto de su estatuto interno, de territorio colonial a territorio británico de ultramar (TBU), como de su estatus en la Unión Europea (UE), con la consecución de grandes logros, como el reconocimiento de su derecho a voto en las elecciones al Parlamento Europeo. Todo ello, sin perder de vista el plano internacional y la respuesta de Naciones Unidas con respecto a su estatus interno. La segunda se refiere a dos grandes limitaciones a las que este territorio ha tenido que enfrentarse en cuanto a la consolidación de su relación con la UE: la entrada de España en las Comunidades Europeas en 1986 y, más recientemente, la decisión del Reino Unido de abandonar la UE, en contra del sentir mayoritario de los gibraltareños. Finalmente, se analizan las implicaciones para Gibraltar del borrador de acuerdo de retirada y de la decisión de mantener el estatus de TBU en la nueva etapa post Brexit.

Históricamente, Gibraltar ha servido de fortaleza militar y puerto naval para los fenicios, los cartagineses, los romanos y los visigodos. Sin embargo, este territorio permaneció prácticamente deshabitado hasta la ocupación musulmana de la península Ibérica en el año 711, liderada por el general Ṭāriq ibn Ziyād. La ciudad de Gibraltar fue fundada en 1160 por el monarca Addel Mumin y en 1462 fue conquistada por el rey español Enrique IV. El control español duró hasta principios del siglo XVIII. En 1704, en el contexto de la Guerra de Sucesión española, Gibraltar fue tomado por una flota aliada bajo el mando del almirante Rooke y en nombre del archiduque Carlos de

Austria. Sin embargo, pocas horas después de la toma, el almirante George Rooke arrió el pabellón de la Casa de Austria e izó la enseña de la reina Ana de Inglaterra. Las protestas del príncipe Jorge de Hesse-Darmstadt, como representante del archiduque, resultaron inútiles y Gibraltar pasó a manos británicas.¹ La guerra finalizó con las negociaciones de paz iniciadas en 1713 y concluidas en 1715, mediante la firma de un conjunto de tratados: los Tratados de Utrecht, Rastatt, Baden y Amberes. El principal beneficiario de estos acuerdos fue Gran Bretaña, ya que obtuvo Gibraltar, Menorca, el navío de permiso, un derecho limitado para comerciar con las Indias occidentales, y el asiento de negros, que concedía el monopolio en el suministro de esclavos africanos para las colonias españolas en las Américas.² Así, desde 1713 Gibraltar permanece bajo soberanía británica.

El estatus jurídico y político de Gibraltar ha ido evolucionado con arreglo a las condiciones y circunstancias históricas. Inicialmente, según lo establecido en el Tratado de Utrecht de 1713, Gibraltar se consideraba una *ciudad y guarnición militar*. En 1830, este estatus fue modificado por el de *colonia de Gibraltar* y su administración pasó de la Oficina de Guerra a la Oficina Colonial de reciente creación.³ El estatus de Gibraltar se mantuvo así hasta más de la mitad del siglo xx. Durante los años 60, se inició el proceso de condena social del colonialismo, sin embargo, había diferentes territorios que, debido a una variedad de razones, no querían o no preveían su independencia del Reino Unido, principalmente aquellos que contaban con una población reducida y estructuras económicas y sociales débiles. En las décadas de los 50 y de los 60, “una condición esencial para que un territorio colonial alcanzara la independencia era que el territorio en cuestión fuera económicamente autosuficiente y no recibiera ayudas económicas complementarias”.⁴ En este sentido, el Reino Unido tuvo que lidiar con un dilema moral. Por un lado, el colonialismo, que comenzaba a ser percibido negativamente por la comunidad internacional. Por otro lado, la obligación moral de preservar el vínculo con aquellos territorios coloniales que no eran autosuficientes. Sin embargo, lo que estaba claro es que el Reino Unido debía comenzar a actualizar el estatuto jurídico y las relaciones políticas con estos territorios, pues el colonialismo ya no era

1. Poyato, “1704: Gibraltar”, 29.

2. Enciclopedia Británica, “Asiento de negros”.

3. Nye, *John Kemble’s Gibraltar Journal*, 35.

4. Killingray, y Taylor, “The United Kingdom Overseas Territories”, 57.

una práctica aceptable. Así, hasta mediados de los años 70, cuando el gobierno británico comenzó a modificar las leyes de nacionalidad, términos como *colonia real británica* o *colonia de la Corona* eran comúnmente utilizados para referirse a territorios como Gibraltar. El proceso de actualización del estatuto jurídico de estos territorios culminó cuando el parlamento británico aprobó la ley de nacionalidad británica de 1981, que reemplazó el término *colonia* por el de *territorio dependiente*⁵ y permitió a sus ciudadanos adquirir la ciudadanía de los territorios dependientes británicos, dejando de ser ciudadanos de las colonias. Veinte años después, el parlamento británico adoptó la ley de los territorios británicos de ultramar de 2002, que reemplazó partes de la ley de la nacionalidad británica de 1981. Los territorios dependientes británicos pasaron a llamarse territorios británicos de ultramar.⁶ De esta manera, en la actualidad Gibraltar es uno de los 14 territorios británicos de ultramar (TBU). Para algunos, los TBU son considerados los últimos vestigios del pasado imperial británico. Entre los TBU existen grandes diferencias. A nivel geográfico, mientras que Gibraltar está en el continente europeo, Tristan da Cunha es la isla habitada más remota del mundo, se encuentra a unas 1.700 millas al oeste de Ciudad del Cabo.⁷ En cuanto a la población de los TBU, esta varía de cero en territorios deshabitados, como el Territorio Antártico Británico, a 60.833 habitantes en Bermudas, que cuenta con la población más elevada de todos los TBU.⁸ En términos económicos, Bermudas tiene una economía aproximadamente del tamaño de todos los TBU juntos y Gibraltar dispone de una de las rentas per cápita más altas del mundo, mientras que territorios como Pitcairn y Anguila son relativamente pobres.⁹

5. Isaacs, "Constitutional development", 62.

6. UK Government, "British Overseas Territories".

7. *The Telegraph*, "A guide to the British Overseas Territories (2011)", <https://www.telegraph.co.uk/news/wikileaks-files/london-wikileaks/8305236/A-GUIDE-TO-THE-BRITISH-OVERSEAS-TERRITORIES.html>.

8. World Population Review. Bermuda Population.

9. House of Commons, *Global Britain*.

2. Breves apuntes sobre los aspectos más controvertidos de la cuestión de Gibraltar

Aunque no es objeto de este trabajo reproducir la abundante doctrina ius-internacionalista sobre la cuestión de Gibraltar, debemos hacer una breve mención del posicionamiento de las partes sobre los aspectos más relevantes de esta controversia, ya que consideramos que, tras el Brexit, estos aspectos pueden ser utilizados como palancas de presión contra Gibraltar. Dichos aspectos tienen que ver con el derecho de retracto o de adquisición preferente por parte de España, en caso de que el Reino Unido decidiera transmitir este territorio y, asimismo, tienen que ver con la falta de definición del Tratado de Utrecht respecto de la delimitación territorial de Gibraltar, que ha dado lugar a diversas controversias sobre la utilización de las aguas y la polémica construcción del aeropuerto en el istmo.

Respecto de la primera cuestión, el debate se plantea en cuanto a la interpretación del derecho de retracto o de adquisición preferente. El artículo X del Tratado de Utrecht señala que:

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.¹⁰

La controversia surge a la hora de determinar si cualquier cambio en el estatus de Gibraltar, incluso aquel que no comportara la transmisión a un tercero, estaría contraviniendo la letra de este artículo, pues, al enumerar expresamente las categorías que dan lugar al derecho de retracto, queda sin aclarar si fórmulas como la integración de Gibraltar en el Reino Unido legitimarían a España para ejercitar dicho derecho. Asimismo, no existe consenso a la hora de determinar si Gibraltar debe ser considerado un tercero y, si este territorio optara por convertirse en estado independiente, si España podría ejercitar su acción preferente. Está claro que el Derecho Internacional ha evolucionado y que, en el siglo XVIII, los intereses de la población de este tipo de territorios eran irrelevantes, ya que este tipo de tratados cubrían únicamente los intereses de los Estados parte; por tanto, se hace difícil consensuar

10. Gibraltar Government, “Article X of the Treaty of Utrecht”.

una interpretación única. El gobierno de España ha hecho alusión al derecho de adquisición preferente en repetidas ocasiones a lo largo del siglo xx, y particularmente cuando negoció junto a Gibraltar dotar al territorio de una constitución en 1969. España interpretó que la concesión por parte del Reino Unido de un mayor autogobierno para Gibraltar vulneraba la disposición sobre la preferencia en la enajenación y adquisición del territorio.¹¹ No obstante, Izquierdo considera que el tratamiento de Gibraltar como territorio colonial haría irrealizable la cláusula de retracto, ya que el desarrollo del Derecho Internacional de la descolonización implica la separación entre los estatutos jurídicos territoriales de las colonias y de las potencias administradoras, que, en consecuencia, no ostentan la soberanía sobre aquellas, sino únicamente competencias de administración. Por tanto, de esta distinción se deriva la incapacidad de las potencias administradoras de enajenar los territorios coloniales, lo que haría inoponible la cláusula de retracto ante una eventual enajenación del territorio por parte del Reino Unido.¹²

En cuanto a la cuestión de la delimitación territorial, de nuevo surge la polémica; en opinión de Mangas, es conveniente aclarar que España hizo una cesión de Gibraltar de una manera muy delimitada, enunciando los lugares que pasaban a la soberanía británica: ciudad, castillo, puerto y defensas, “para evitar cualquier extensión de la jurisdicción anterior de Gibraltar sobre los municipios vecinos y el reclamo por Gran Bretaña de las potestades, propiedades y privilegios reconocidas a Gibraltar por los reyes de España desde Enrique IV (1478)”. En un párrafo enrevesado se establece que la cesión se hace “sin jurisdicción territorial alguna”.¹³ Por consiguiente, de acuerdo con la interpretación española de este Tratado, el istmo no fue cedido expresamente a la Corona británica y, por tanto, “la reivindicación del Reino Unido de este territorio y de las aguas adyacentes se basa en la supuesta adquisición de un título de soberanía por prescripción, título que España no reconoce. El modo de adquisición de la soberanía por medio de la prescripción adquisitiva consiste resumidamente en posesionarse de un territorio que pertenece a otro Estado ejerciendo sobre el mismo la autoridad estatal durante un período de tiempo suficientemente amplio sin que se produzcan actos de protesta por parte del otro Estado. La Corte Internacional de Justicia ha aceptado este

11. Romero, “Cuestiones conflictuales en los territorios gibraltareños”.

12. Izquierdo, “El Brexit y Gibraltar”.

13. Mangas, “Gibraltar”.

modo de adquisición en el Caso de las islas de Kasikili/Sedudu (Bostwana/Namibia)".¹⁴ España considera que se ha producido una usurpación del istmo, que une la fortaleza (límite del territorio cedido) con la Península y que actualmente coincide con la zona del aeropuerto y la pista de aterrizaje. Gran Bretaña pugna por extenderse hacia el istmo, esgrimiendo que toda fortaleza tiene derecho a su defensa (el alcance del cañón). De acuerdo con Mangas, "inicialmente fueron extensiones debido, entre otros, a problemas de salud pública para hacer lazaretos y el cementerio; después se aprovecharon con perfidia de la alianza frente a Francia durante la guerra de independencia (1808-1813) para destruir nuestras defensas y ocuparlas. Gran Bretaña ya venía justificando su título en la prescripción desde el siglo xix".¹⁵ España nunca ha aceptado como legítima dicha extensión territorial por considerarla una usurpación realizada de mala fe y, por tanto, "ha distinguido genéricamente entre territorio cedido y territorio del istmo, limitándose a reiterar que no reconoce al Reino Unido más territorio y aguas que las cedidas expresamente en el Tratado de Utrecht, es decir, las del antiguo puerto de Gibraltar".¹⁶

Por su parte, según explica Verdú,¹⁷ 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. Con respecto a la jurisdicción de las aguas, la posición del Reino Unido se recoge con gran claridad y precisión en el escrito de fecha de 10 de octubre de 1966, en el marco de las negociaciones hispano-británicas auspiciadas por Naciones Unidas tendentes a una eventual descolonización del territorio:¹⁸

No se puede justificar la afirmación de que los límites de las aguas territoriales de Gibraltar están fijados 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

14. Martín Martínez, y Martín Pérez de Nanclares, *El Brexit y Gibraltar*.

15. Mangas, "Gibraltar".

16. Martín Martínez, y Martín Pérez de Nanclares, *El Brexit y Gibraltar*.

17. Verdú, "La controversia sobre las aguas de Gibraltar".

18. *Ibid.*

que toda cesión de territorio comprende automáticamente la cesión de las aguas jurisdiccionales adyacentes, a no ser que se declare específicamente lo contrario.

Verdú¹⁹ considera que la desavenencia sobre las aguas ha conducido a situaciones de confrontación, por ejemplo, respecto a los problemas pesqueros o medioambientales después de la instalación de arrecifes artificiales, extremadamente delicada, contaminando no solo las relaciones bilaterales hispano-británicas, sino también el marco de relaciones transfronterizas. Este autor considera que la interpretación española que parte de la negación de la existencia de aguas bajo la soberanía británica y la jurisdicción de Gibraltar, interpretación conocida como “doctrina de la costa seca”, presenta enormes debilidades. En su opinión, esta interpretación no tiene una base jurídica clara, ni apoyo histórico suficiente. En consecuencia, recomienda la revisión profunda de la política española sobre los espacios marítimos de Gibraltar, lo que a su vez podría favorecer las oportunidades de diálogo, negociación y normalización de las relaciones tras el Brexit.

3. El estatus de Gibraltar y la comunidad internacional

Tal como hemos explicado, a lo largo de la segunda mitad del siglo xx el colonialismo se convirtió en una práctica reprobable y ello comportó que las antiguas metrópolis tuvieran que buscar fórmulas alternativas para sus territorios coloniales. En el proceso de adopción de un nuevo estatus para Gibraltar, aunque con cierta reticencia en un principio, el Reino Unido, de acuerdo con el principio de autodeterminación, tuvo en cuenta la voluntad del pueblo gibraltareño. Sin embargo, en el diseño de este nuevo estatus no contó con los intereses del Estado español, que continuaba reclamando este territorio para sí en aras al principio de integridad territorial, y tampoco tuvo en cuenta la visión de la Organización de las Naciones Unidas, que desde 1946 había incluido a Gibraltar en la lista de territorios no autónomos pendientes de descolonización.²⁰ El Reino Unido apostó por trilaterizar la controversia, dando voz a Gibraltar a la hora de decidir sobre su propio futuro. El Estado español, en cambio, no compartió la estrategia británica, pues para Espa-

19. *Ibid.*

20. Organización de las Naciones Unidas, “Las Naciones Unidas y la descolonización”.

ña se trataba de una cuestión bilateral, donde las únicas partes legitimadas para la resolución de la controversia eran aquellas reconocidas por el derecho internacional como sujetos de derecho internacional, es decir, el Reino Unido y España. Por lo tanto, para España la voluntad de los ciudadanos de Gibraltar era irrelevante a efectos de lo acordado en el Tratado de Utrecht y se consideraba que el Reino Unido la estaba utilizando como una suerte de puerta trasera para evadir la descolonización del territorio.²¹ Además, la posición española con respecto a la población de Gibraltar era que se trataba de una población artificial, compuesta principalmente por “colonos británicos y otras personas que habían venido del extranjero para trabajar y comerciar en la base militar británica. La población autóctona de Gibraltar había sido expulsada del territorio durante la ocupación por la marina británica”.

El Reino Unido continuó la vía inclusiva y adoptó medidas significativas en la mejora del estatus jurídico de Gibraltar, otorgándole mayor autonomía política.²² En España, el general Franco entendió este avance en el estatus como una afrenta a la reclamación española sobre el Peñón. Así, tras la adhesión de España a la Organización de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955, España confió en esta organización a la hora de hacer valer sus aspiraciones para recuperar Gibraltar. Diferentes instituciones y organismos de las Naciones Unidas se involucraron en la cuestión de Gibraltar y aprobaron diferentes resoluciones abogando por el diálogo entre España y el Reino Unido, teniendo en cuenta los intereses de la gente del territorio, pero exigiendo al Reino Unido que acelerase la descolonización de Gibraltar. El Reino Unido continuó con su estrategia de trilateralización de la controversia y consideró que era necesario conocer oficialmente la voluntad de los gibraltareños, por lo que convocó un referéndum en 1967. El gobierno británico solicitó observadores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pero la organización se negó a enviarlos. De hecho, el Comité de Descolonización o Comité de los 24 de la ONU se opuso públicamente a la celebración de dicho referéndum. A pesar de las protestas de la ONU y de España, el referéndum tuvo lugar en la fecha prevista, el 10 de septiembre de 1967. La pregunta a los votantes gibraltareños era si deseaban pasar bajo soberanía española, manteniendo su ciudadanía británica y un estatus especial dentro de España, o, por el contrario, deseaban permanecer bajo soberanía británica, dotándoles de ins-

21. Szente-Varga, “Gibraltar in the sixties”, 39.

22. Stockey, y Grocott, *Gibraltar*, 76.

tituciones de autogobierno.²³ La participación y el resultado del referéndum fueron más que contundentes. Así, con una participación del 95,8%, 12.237 personas emitieron su voto: el 99,6% votó a favor de permanecer bajo soberanía británica, es decir, 12.138 personas votaron por Gran Bretaña y solo 44 por España; las 55 papeletas restantes fueron votos nulos.²⁴ Tras el referéndum, el Reino Unido realizó más mejoras en el estatus de Gibraltar. El 30 de mayo de 1969 entró en vigor una nueva constitución para Gibraltar, que reemplazó al Decreto Constitucional de 1964; en ella se establecía de forma expresa que el gobierno británico no entraría en ningún tipo de acuerdo que tuviera como objeto la cesión de la soberanía de Gibraltar a otro estado sin que mediase la voluntad del pueblo gibraltareño, expresada libre y democráticamente.²⁵ La reacción del gobierno de España no se hizo esperar; Franco tomó medidas punitivas de extrema dureza que comportaron el cierre total de la verja y de las comunicaciones por tierra, mar y aire. Gibraltar permanecería físicamente aislado hasta mediados de los años ochenta. Actualmente, la posición de las partes en cuanto a la soberanía de este territorio no ha variado significativamente y el Comité de los 24 continúa considerando a Gibraltar un territorio no autónomo pendiente de descolonización.

4. La evolución del estatus interno de Gibraltar

A pesar de ser un territorio que se halla bajo soberanía británica, Gibraltar tiene un alto nivel de autogobierno. De hecho, de los catorce TBU, es uno de los territorios que cuenta con mayor autogobierno. Este territorio tiene su propio sistema institucional, incluyendo un parlamento y un gobierno responsable de todas las áreas políticas, excepto de la política de defensa, de asuntos exteriores y de seguridad interna, a cargo del gobierno británico.²⁶ Constitucionalmente, Gibraltar cuenta con la constitución de 2006, que reemplaza el decreto constitucional de 1969 y que entró en vigor el 2 de enero de 2007, tras el referéndum celebrado el 30 de noviembre de 2006. En este referéndum los gibraltareños aceptaron libremente la constitución anexa al decreto constitucional de 2006, que otorga al pueblo de Gibraltar un grado

23. Szente-Varga, "Gibraltar in the sixties", 40.

24. García, *Gibraltar: The Making of a People*, 12.

25. Laws of Gibraltar, *Gibraltar Constitution Order 1969*.

26. House of Commons, "Brexit and Gibraltar".

de autogobierno compatible con la soberanía británica de Gibraltar y con el hecho de que el Reino Unido continúe responsabilizándose de las relaciones exteriores de Gibraltar.

Esta Constitución no disminuye de ninguna manera la soberanía británica de Gibraltar, y el Reino Unido conservará su responsabilidad internacional total sobre Gibraltar, incluidas las relaciones exteriores y la defensa de Gibraltar, y será el Estado miembro responsable de Gibraltar en la Unión Europea. Gibraltar seguirá figurando como TBU en la Ley de nacionalidad británica de 1981, modificada por la Ley de territorios británicos de ultramar de 2002.²⁷

La nueva Constitución mantuvo el preámbulo de 1969, en el que el Reino Unido se compromete a respetar la voluntad del pueblo gibraltareño de no ceder la soberanía a un tercero sin que medie su consentimiento, y además fue más allá reconociendo en el primer capítulo, relativo a los derechos y las libertades fundamentales, el derecho a la autodeterminación del pueblo de Gibraltar en la elección de su estatus político. Otras novedades relevantes que recoge la Constitución de 2002 son la transformación de la asamblea legislativa en el Parlamento de Gibraltar y la actualización de la relación política entre Gibraltar y el Reino Unido.

Si bien es verdad que los gibraltareños nunca han sido consultados sobre todas las fórmulas o estatus posibles —el referéndum de 1967 planteó tan solo dos opciones: estar bajo soberanía española o seguir siendo un territorio dependiente del Reino Unido (con alguna mejora), y el referéndum de 2002 se centró en la fórmula de la cosoberanía hispano-británica—, la voluntad expresada en ambos referéndums no deja lugar a dudas. Los gibraltareños manifestaron de forma contundente su deseo de permanecer bajo soberanía británica. Tampoco, por el momento ha habido petición oficial alguna de reformular su estatus, así que todo indica que se sienten bastante cómodos con su estatus actual. Una de las razones políticas que explicaría dicha satisfacción es la seguridad exterior que les proporciona su vinculación con un estado de la envergadura del Reino Unido. No puede negarse que el temor principal de los gibraltareños en materia exterior es pasar a manos españolas.²⁸ Incluso hay algunas voces en Gibraltar que van un paso más allá y abogan por una

27. *Constitution of Gibraltar*, 14 December 2006.

28. Trinidad, “Gibraltar”.

profundización de dicho vínculo, dejando de ser un TBU y convirtiéndose en parte integral del Reino Unido.²⁹ Sin embargo, hoy por hoy esta es una posición que no cuenta con el respaldo mayoritario.

A pesar de que el estatus actual de Gibraltar satisface a los gibraltareños, ofreciéndoles un gran nivel de autogobierno y una gran seguridad internacional, estar bajo la soberanía de un tercero, en este caso del Reino Unido, comporta limitaciones en su esfera de decisión que no pueden ser obviadas. La principal limitación *ad intra* que encontramos es que el Reino Unido es garante o responsable último de la buena gobernanza de los TBU. En la práctica, esto significa que, si el Reino Unido considera que la buena gobernanza no está asegurada por el gobierno de los TBU, tiene la potestad de suspender dicho gobierno y pasar a administrarlo directamente. No existe normativa legal que establezca los supuestos en los que esta medida puede utilizarse ni tampoco los términos y condiciones de implementación; ahora bien, esta medida debe considerarse extrema y debería adoptarse como último recurso. A pesar de ser una medida de carácter extraordinario, su adopción es técnicamente factible. De hecho, el Reino Unido suspendió el autogobierno de las Islas Turks y Caicos de 2009 a 2012 al hallar evidencias de corrupción a gran escala a nivel gubernamental.³⁰ Recientemente, en 2016 el líder del Partido Laborista, Jeremy Corbyn, sugirió que el “gobierno del Reino Unido debería considerar la suspensión del autogobierno a los 14 Territorios Británicos de Ultramar, entre los que se incluye a Gibraltar, si estos no cumplían con la normativa fiscal del Reino Unido”.³¹

En cuanto a las limitaciones *ad extra*, tal como hemos explicado, el Reino Unido es responsable de las relaciones exteriores de los TBU; eso significa que estos territorios tienen una acción limitada en esta área. Si bien esto podía parecer razonable hace siglos, hoy, en un mundo globalizado, es más difícil de entender. No hay que olvidar que la mayoría de estos territorios

29. Este es el caso de Gibraltar in Westminster Movement: “Our struggle with the UN and Spain will continue unless we introduce a positive and secure solution that ratifies Gibraltar’s ‘Legal Perpetual British Status’ such as we recommend (integration with the UK).” Para más información, consultar: <https://www.gibinwestminster.com/>.

30. BBC News 2009, “UK imposes Turks and Caicos rule”, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_politics/8202339.stm.

31. BBC News 2016, “Panama papers Q&A: British Overseas Territories and Crown dependencies”, <https://www.bbc.com/news/uk-35969481>.

son vulnerables y tienen necesidades especiales.³² Por lo tanto, para estos territorios es esencial participar en la escena internacional y formar parte de organizaciones o foros internacionales relevantes donde cuenten con voz propia. Aunque estar representados por el Reino Unido tiene claras ventajas, no podemos obviar que también tiene desventajas. La principal es que no siempre estos territorios tienen los mismos intereses que el Reino Unido o incluso, al ser territorios tan heterogéneos, no siempre coinciden entre ellos, por lo que pueden producirse grandes desavenencias. Claro está que, en la resolución de controversias internacionales, prevalecerá la decisión del Reino Unido, puesto que los TBU carecen de soberanía.

Es cierto que el Reino Unido cuenta con mecanismos que pueden proporcionar a estos territorios una participación en la esfera internacional más activa, a través de consultas, comités conjuntos o incluso mediante la denominada carta de encomienda, que permite a estos territorios concluir tratados internacionales con estados u organizaciones internacionales. “La encomienda es el equivalente de la atribución de plenos poderes a un territorio no soberano para que pueda actuar en un área de la que carece de potestad para hacerlo”.³³ Sin embargo, la encomienda tiene dos condiciones: la primera es que la carta de encomienda debe ser emitida por el Reino Unido y la segunda es que debe ser solicitada por un tercer estado o una organización internacional. Por lo tanto, la encomienda está únicamente “abierta a aquel estado o estados que quieren solicitar la conclusión de un tratado con este tipo de territorios y siempre debe contar con la aceptación de la solicitud por parte del estado emisor, en este caso el Reino Unido”.³⁴ No es un mecanismo que se utilice habitualmente, todo lo contrario, resulta complicado en la práctica, pero existen precedentes. En este sentido, el 17 de abril de 2014 el gobierno de los Estados Unidos de América negoció y concluyó un acuerdo internacional con el gobierno de Gibraltar sobre intercambio de información para facilitar la implementación de la Ley de Cumplimiento Fiscal de Cuentas Extranjeras. Ello fue posible gracias a la carta de encomienda que emitió el Reino Unido.³⁵

32. Armstrong, y Read, “Comparing the economic performance”, 287.

33. Hendry, y Dickson, *British Overseas Territories Law*, 27.

34. *Ibid.*

35. USA Department of the Treasury, “Agreement”.

5. El estatus de Gibraltar en la Unión Europea

El estatus de Gibraltar en la UE ha evolucionado a lo largo de los más de cuarenta años en los que este territorio ha sido parte de ella. Esto no solo se ha debido al propio avance del proceso de integración europea, sino también a la evolución de su estatus interno y a las diferentes etapas que su controversia con España ha atravesado.

Una vez vencido el plazo del 1 de octubre de 1969, previsto en la resolución 2429 (XXIII) de la ONU del 18 de diciembre de 1968, para descolonizar Gibraltar, España decide emplear una política de aislamiento e incomunicación con Gibraltar, que se completó el 24 de octubre de 1969, cuando Franco ordenó el cierre general de la verja durante más de una década.³⁶ Miles de familias quedaron separadas a cada lado de la frontera, se interrumpieron todas las actividades comunes entre ambos territorios y se suspendieron todas las vías de acceso (aéreo, marítimo y terrestre) y de telecomunicaciones.

Al mismo tiempo, el Reino Unido se preparaba para su entrada a las entonces Comunidades Europeas (CCEE). No fue una entrada fácil, el Reino Unido tuvo que lidiar con Francia. El principal obstáculo para convertirse en miembro lo personificó el general De Gaulle, que vetó dos veces su adhesión, en 1963 y en 1967. Así, el Reino Unido tuvo que esperar la renuncia de De Gaulle a la presidencia de Francia en 1969 y la elección de Pompidou como nuevo presidente, ese mismo año, para convertirse en estado miembro. Efectivamente, tras la marcha de De Gaulle, el Reino Unido obtuvo luz verde y accedió a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1973.

Durante las negociaciones de adhesión, el Reino Unido tuvo que buscar el encaje jurídico de los diferentes territorios de ultramar que estaban bajo su soberanía. Gibraltar era uno de estos territorios, sin embargo, no podía tener el mismo encaje que el resto de los TBU, debido a sus propias peculiaridades, que ningún otro territorio compartía: principalmente su ubicación geográfica —se encuentra en Europa—, así como su situación histórica y política, estrechamente vinculada a dos estados europeos. Así, el encaje de estos territorios se acordó de la siguiente manera. Los TBU, al no formar parte del territorio de la UE, no están directamente sujetos a la legislación de la UE, pero se

36. Karvonen, “The ‘Gibraltar case’”.

benefician del estatus de territorios asociados que les otorga el Tratado de Lisboa.³⁷ De conformidad con la cuarta parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, los países y territorios de ultramar están asociados con la Unión Europea. El objetivo de esta asociación es “promover el desarrollo económico y social de los países y territorios y establecer estrechas relaciones económicas entre ellos y la Unión en su conjunto”.³⁸

Por lo tanto, a diferencia del resto de TBU, Gibraltar entró a las CCEE en 1973 junto con el Reino Unido y se negoció un estatus especial en virtud del artículo 227 (4) del Tratado de Roma. Se adhirió como territorio europeo de cuyos asuntos externos es responsable un estado miembro, pero además se acordaron ciertas especificidades. A petición del gobierno británico, Gibraltar fue excluido del Área Aduanera Comunitaria, la Política Agrícola Común y el régimen del IVA. El estatus especial de Gibraltar dentro de las Comunidades Europeas fue negociado directamente por el gobierno británico, sin que hubiera representación directa del gobierno de Gibraltar a nivel oficial. A pesar de que “el Reino Unido no otorgó a Gibraltar representación oficial en ninguna de las instituciones de la Comunidad Europea, incluido el Parlamento Europeo”,³⁹ el estatus europeo acordado para Gibraltar fue muy bien valorado por el Reino Unido.

Este estatus libera a Gibraltar de muchos aspectos onerosos, por ejemplo, no forma parte de la política agrícola común o del territorio aduanero común, ni tiene que gravar el IVA. Por lo tanto, no contribuye a los recursos comunitarios. Por lo tanto, la posición de Gibraltar dentro de la Comunidad le da acceso al mercado único de servicios, crucial para su aspiración a desarrollarse como un centro de servicios financieros dentro de la Comunidad.

Nosotros (el Reino Unido) también hemos negociado para Gibraltar un paquete impresionante de fondos estructurales de la UE. Ese financiamiento está muy por encima del promedio del Reino Unido, lo que toma en cuenta las necesidades y problemas específicos del territorio. Esta es una señal de nuestro

37. European Commission, “List of overseas countries and territories”.

38. European Commission, “Overseas Countries and Territories”.

39. Szente-Varga, “Gibraltar in the sixties”, 40.

compromiso de asegurarle a Gibraltar los máximos beneficios posibles de su posición dentro de la Unión Europea.⁴⁰

De la misma manera, el gobierno de Gibraltar ha expresado su satisfacción con el estatus especial negociado por el Reino Unido durante su adhesión en los años 70. Según el viceministro principal de Gibraltar, Joseph García:

En Bruselas, a nosotros [el gobierno de Gibraltar] a menudo nos hacen la pregunta, ¿cómo logramos este estatus único y por qué lo queremos? [...] Muchos de ustedes recordarán que en ese momento la frontera entre Gibraltar y España estaba físicamente cerrada [...] No había rutas comerciales terrestres entre Gibraltar y Europa. Por lo tanto, no estar en la Unión Aduanera permitió a Gibraltar mantener su estatus histórico como Puerto Libre [...] Los documentos contemporáneos demuestran que, en el momento de las negociaciones sobre la exclusión de Gibraltar del Mercado Único de Mercancías, las discusiones no se consideraron controvertidas [...] El mantenimiento del estatus de Gibraltar como Puerto Libre se trató como una cuestión técnica más que como una cuestión política divisiva.⁴¹

Por lo tanto, en opinión de García, este estatus especial se logró porque “había una voluntad de encontrar soluciones y Gibraltar estaba en libertad de negociar un estatus a medida, porque España no estaba en el club político europeo y no pudo vetarlo”.⁴²

6. La entrada de España en las Comunidades Europeas y el estatus de Gibraltar

Durante la década de los 70, España experimentó cambios políticos notables que tuvieron un impacto incuestionable, pero no inmediato, en sus relaciones con Gibraltar. En noviembre de 1975, casi dos años después de que el Reino Unido accediera a las CCEE, el general Franco murió. Tras su muerte, el rey Juan Carlos I de Borbón le sucedió como jefe de Estado y se abrió una nueva

40. Miller, “International Affairs”.

41. “Gibraltar in the European Union”, *Gibraltar Chronicle*, 2018. <https://www.chronicle.gi/gibraltar-in-the-european-union-in-and-out/>.

42. *Ibid.*

era política conocida como la Transición. Las primeras elecciones democráticas se celebraron en 1977 y se adoptó una nueva Constitución en 1978. A pesar de este nuevo escenario político, la reclamación de Gibraltar continuó siendo un tema relevante en la agenda política española. “El rey Juan Carlos prometió que continuaría la lucha por Gibraltar, y el primer presidente del gobierno elegido democráticamente, Adolfo Suárez, anunció que se reanudarían las negociaciones con Gran Bretaña para restaurar la ‘integridad territorial’ de España”.⁴³

Tras más de cuatro décadas de dictadura y aislamiento internacional, la nueva estrategia gubernamental era continuar en el camino del acercamiento gradual con las instituciones internacionales relevantes. De hecho, el acercamiento se inició durante la dictadura de Franco. España fue admitida en la Organización de las Naciones Unidas como miembro en 1955 y en 1962 Franco solicitó la apertura de negociaciones con las Comunidades Europeas. Sin embargo, la solicitud de España fue rechazada sobre la base de la falta de democracia del régimen político español.⁴⁴ Por lo tanto, España tuvo que esperar hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas en 1977 para iniciar las negociaciones de adhesión. La Comisión Europea abrió formalmente las negociaciones en 1979. Fue un camino largo y complicado.⁴⁵ El Reino Unido no se mostró particularmente desfavorable a la membresía de España, sin embargo, con respecto a Gibraltar, estableció condiciones durante las negociaciones de adhesión. La principal fue el “levantamiento del bloqueo impuesto en 1969 al acceso a Gibraltar”.⁴⁶ En 1980, los ministros de Asuntos Exteriores españoles y británicos se reunieron en Lisboa para buscar una solución a todas las diferencias sobre Gibraltar. Como resultado de la reunión, las partes acordaron la llamada Declaración de Lisboa el 10 de abril de 1980.

A pesar de que las partes llegaron al acuerdo de Lisboa en 1980, el desbloqueo y el acercamiento de España hacia Gibraltar no fue fácil ni inmediato. El 28 de septiembre de 1982 se abrió la frontera entre España y Gibraltar, pero con importantes restricciones; solo se abrió para permitir el paso de peatones y por razones humanitarias. La apertura total de la frontera tuvo lugar en 1985.

43. Remiro, “Regreso a Gibraltar”.

44. Senante, *España ante la integración europea (1962-1967)*.

45. Powell, *The Long Road to Europe*.

46. Gillespie, *Democratic Spain*, 57.

Tras la apertura total de la frontera, España tuvo luz verde a la entrada y firmó el Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas durante el verano de 1985. El 1 de enero de 1986, España, junto con Portugal, ingresó oficialmente en las Comunidades Europeas (CCEE).

Con respecto a Gibraltar, pese a que hubo un gran avance entre las partes, la cuestión no quedó resuelta de una manera definitiva. De hecho, el gobierno gibraltareño se ha mostrado crítico con el papel del Reino Unido en la negociación de adhesión de España a las Comunidades Europeas. En opinión del viceministro principal de Gibraltar, Joseph García,⁴⁷ los requisitos establecidos por el Reino Unido a España durante sus negociaciones de adhesión no fueron suficientes. García explicó que la estrategia británica para proteger los intereses de Gibraltar fue equivocada. El Reino Unido podría haber sido más exigente en cuanto a la cuestión de la soberanía de Gibraltar, ya que en ese momento tenía una posición más fuerte que España. No podemos olvidar que España estaba ansiosa por ser miembro de las CCEE, y esto requería la aceptación de todos los miembros de las CCEE, incluido del Reino Unido. De acuerdo con García, un enfoque más exigente de Gran Bretaña podría haber resuelto la cuestión.⁴⁸

El año 1999 marcó un hito importante en la historia europea de Gibraltar. Hasta este año, los gibraltareños no podían votar en las elecciones al Parlamento de la UE, ya que el Reino Unido excluyó expresamente a Gibraltar de esta posibilidad. Esto llevó a que los gibraltareños no pudieran participar en las elecciones europeas. Como resultado de esta situación, Denise Matthews, ciudadana británica y residente de Gibraltar, demandó al Reino Unido ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, debido a una violación del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

En abril de 1994, Matthews solicitó ser registrada como votante en las elecciones al Parlamento Europeo. Su solicitud fue rechazada en base a la ley de la CE sobre elecciones directas de 1976, ya que Gibraltar no había sido incluido por el Reino Unido para participar en la elección de los miembros del parlamento europeo. La demandante alegó que la ausencia de elecciones en Gibraltar

47. "Gibraltar in the European Union", *Gibraltar Chronicle*. 2018. <https://www.chronicle.gi/gibraltar-in-the-european-union-in-and-out/>.

48. *Ibid.*

para el Parlamento Europeo violaba su derecho a participar en las elecciones para elegir la legislatura en virtud del artículo 3 del Protocolo n.º 1. También alegó una violación del artículo 14 debido a que ella tenía derecho a votar en las elecciones al Parlamento Europeo con independencia del lugar de la Unión Europea donde residiera.⁴⁹

El 18 de febrero de 1999, en el caso *Matthews v. Reino Unido*, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) falló a favor del derecho al voto de los gibraltareños en las elecciones al Parlamento Europeo. Como consecuencia de la decisión del TEDH, en mayo de 2003 el Reino Unido adoptó la ley del Parlamento Europeo (representación) para permitir que el electorado de Gibraltar participe en dichas elecciones. El artículo 9 de la ley establece la inclusión de Gibraltar en una región electoral existente en Inglaterra y Gales para formar una nueva región electoral “combinada” a los efectos de las elecciones parlamentarias europeas.⁵⁰ Desde entonces, Gibraltar es parte de la región combinada de la circunscripción del Parlamento Europeo del suroeste de Inglaterra y Gibraltar.

La reacción de España no se hizo de esperar: el gobierno español consideraba que la ley de 2003 aprobada por el Parlamento británico que permitía a los gibraltareños votar en las elecciones al Parlamento Europeo era contraria al derecho comunitario.⁵¹ Por lo tanto, España buscó el apoyo de las instituciones de la UE, y presentó una queja ante la Comisión Europea de conformidad con el artículo 227 CE contra el Reino Unido el 27 de julio de 2003. La Comisión Europea adoptó una declaración el 29 de octubre de 2003 dando apoyo al Reino Unido. El 18 de marzo de 2004, España interpuso un recurso ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en virtud del artículo 227 CE, contra el Reino Unido, por incumplimiento de sus obligaciones comunitarias. Finalmente, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas dictaminó, en su sentencia del 12 de septiembre de 2006,⁵² que los alegatos de España eran infundados. De esta manera, Gibraltar obtiene una gran victoria y su estatus en la UE queda consolidado.

49. *Case of Matthews v. The United Kingdom*.

50. Karvonen, “The ‘Gibraltar case’”.

51. *Ibid.*

52. Judgment of the Court (Grand Chamber).

El 19 de noviembre de 2001, España y el Reino Unido, durante la celebración del Consejo Europeo en Barcelona, bajo la presidencia española del Consejo Europeo, acordaron mantener un diálogo regular⁵³ sobre el tema de Gibraltar, a pesar de que la posición de las partes permaneció prácticamente sin cambios: España continuó reclamando el regreso del peñón, basándose en el principio de integridad territorial, y el Reino Unido siguió comprometido con el derecho de autodeterminación de Gibraltar. Sin embargo, en estas reuniones bilaterales el Reino Unido propuso una fórmula de soberanía conjunta. En Gibraltar, estas reuniones bilaterales causaron malestar. El ministro principal de Gibraltar, Peter Caruana, criticó enérgicamente el enfoque del gobierno británico.

La idea de que la soberanía de Gibraltar se puede transmitir entre el Reino Unido y España, ya sea de forma parcial o compartida, independientemente de los deseos del pueblo de Gibraltar, es una posición democráticamente obscena.⁵⁴

A lo largo de 2002, las partes se reunieron varias veces para avanzar en el tema de la soberanía de Gibraltar. El 12 de julio de 2002, el secretario de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth británico, Jack Straw, hizo una declaración ante la Cámara de los Comunes en la que abogó por la solución conjunta de la soberanía, siempre que fuera apoyada por los gibraltareños. El mismo año, el gobierno de Gibraltar, temiendo un acuerdo secreto entre las partes contrario a sus intereses, convocó un referéndum para el 7 de noviembre de 2002. A pesar de que el gobierno de Gibraltar se consideraba el único legítimo para convocar este tipo de referéndum, la comunidad internacional lo consideró ilegal y el gobierno británico, no oficial.

La pregunta fue clara: “¿Aprueba que Gran Bretaña y España compartan la soberanía sobre Gibraltar?”⁵⁵ El resultado fue abrumador y el mensaje de los gibraltareños al mundo, contundente: con una participación del 88%, más del 99% del electorado no apoyó la posición de la soberanía compartida. Como consecuencia del referéndum y la decisión del TEDH de 1999, se abandonaron las negociaciones hispano-británicas de 2001-2002 sobre cosoberanía y

53. *El País*. “Blair y Aznar acuerdan discutir sobre Gibraltar como ‘socios y aliados’”. 2001. https://elpais.com/diario/2001/11/10/espana/1005346802_850215.html.

54. Sparrow, “Gibraltar fury over Blair talks”.

55. Gibraltar Government, *The 2002 Referendum*.

se mejoró el estatus constitucional de Gibraltar. En 2002, el Parlamento del Reino Unido adoptó la ley de territorios británicos de ultramar,⁵⁶ que reemplazó partes de la ley de nacionalidad británica de 1981. Básicamente, cambió el nombre de los territorios dependientes británicos a TBU y reconoció la ciudadanía británica plena. Por lo tanto, Gibraltar dejó de ser un territorio dependiente y se convirtió en uno de los catorce TBU y los gibraltareños obtuvieron la ciudadanía británica plena.

En 2013 se abre una nueva crisis diplomática entre los tres actores. La chispa que hizo estallar la disputa tiene que ver con la pesca y la protección del medio ambiente de las aguas territoriales y las maniobras militares de los buques de la Royal Navy en el Golfo de Adén y en el este del Mediterráneo. España interpretó esta situación como un ataque a su soberanía y respondió con una intensificación de los controles fronterizos. Esta decisión implicó retenciones interminables en la frontera, que dificultaron enormemente el acceso al peñón. El gobierno español justificó su decisión sobre la base de la lucha contra el contrabando de tabaco. En consecuencia, el Reino Unido presentó formalmente diferentes quejas ante la comisión europea⁵⁷ sobre la base de la adopción injustificada de medidas innecesarias por parte de España, cuyo único propósito era impedir, obstaculizar o retrasar el cruce de la frontera.

La Comisión recibió una serie de quejas sobre los controles realizados por las autoridades españolas en la frontera con Gibraltar. Para comprender mejor las especificidades del cruce de La Línea de la Concepción, la Comisión organizó una visita técnica el 25 de septiembre de 2013 y el 15 de noviembre emitió la siguiente declaración:

Sobre la base de sus observaciones durante esta visita técnica y de la información proporcionada por ambas autoridades, la Comisión no ha encontrado evidencia para concluir que los controles de personas y bienes operados por las autoridades españolas en el punto de cruce de La Línea de la Concepción hayan infringido las disposiciones pertinentes del derecho de la Unión.

Sin embargo, la gestión de este punto de cruce es un desafío, en vista de los grandes volúmenes de tráfico en un espacio relativamente reducido y el aumen-

56. UK Legislation, *The British Overseas Territories Act 2002*.

57. European Commission, "Commission reports on the border situation in La Línea".

to del contrabando de tabaco en España. La Comisión cree que las autoridades de ambas partes podrían tomar más medidas para abordar mejor estos desafíos y está dirigiendo algunas recomendaciones a ambos Estados miembros.⁵⁸

7. El Brexit como limitación en el autogobierno de Gibraltar

Después de la crisis diplomática 2013-2014, la tensión entre los tres actores disminuyó. Sin embargo, poco duraría la calma en este territorio. En 2016 Gibraltar se enfrentaba a uno de los mayores desafíos de su historia reciente, que también se convirtió en uno de los eventos más significativos de la historia del Reino Unido y de la UE. El 23 de junio de 2016, el Reino Unido celebró un referéndum sobre su retirada de la UE. El resultado fue una victoria estrecha del 51,9% a favor de abandonar la Unión.

Debido al estatus de los TBU como territorios asociados de la UE, el Reino Unido no les concedió la posibilidad de participar en el referéndum. Esta decisión fue criticada por los TBU, pues entendían que se les debía haber facilitado su participación dada la trascendencia de la decisión y el impacto directo que ésta podía tener en sus respectivos territorios.⁵⁹ No podemos olvidar que, a pesar de no ser parte de la UE, tienen vínculos importantes con la UE, que se verán afectados de forma profunda.

En el caso de Gibraltar, al tener un estatus especial y ser parte de la UE, el Reino Unido le permitió su participación en el referéndum. El primer ministro de Gibraltar, Fabián Picardo, expresó reiteradamente su oposición a abandonar la UE y realizó una campaña activa para permanecer en ella.⁶⁰ En el referéndum de retirada, los gibraltareños mostraron su apoyo casi unánime a la UE, casi el 96 por ciento de los gibraltareños votaron a favor de permanecer en la UE. Sin embargo, el resultado fue en vano, Gibraltar se verá obligada

58. *Ibid.*

59. Hare, “Brexit will hit Britain’s overseas territories hard”.

60. “Gibraltar is passionately British – that’s why we reject Brexit”. *The Local*, 2016. <https://www.thelocal.es/20160307/gibraltar-is-passionately-british-thats-why-we-reject-brexit-fabian-picardo>.

a abandonar la UE en los mismos términos que el Reino Unido, a falta de un acuerdo que permita a Gibraltar continuar disfrutando de su estatus especial.

Además de las implicaciones económicas y sociales que el Brexit tiene para Gibraltar, el gran temor de los gibraltareños se centra en la pérdida de su seguridad internacional. Por lo tanto, “no es el Brexit de *per se* lo que más temen los gibraltareños, sino lo que España puede hacer una vez que Gibraltar pierde las protecciones legales que le otorga su estatus en la UE”.⁶¹ Los gibraltareños temen que su salida de la UE le dará a España mucha más libertad a la hora de decidir cuestiones relacionadas con Gibraltar: la UE ya no podrá actuar como intermediario entre las partes, como lo hizo en 2013 durante la crisis de los controles fronterizos, el Reino Unido se considerará un tercer estado y no se le tendrá en la misma consideración que a un estado miembro y Gibraltar perderá un importante foro internacional donde el Reino Unido puede influir y proteger el estatus de Gibraltar. Gibraltar será más vulnerable. De hecho, estos temores comenzaron a materializarse cuando España pidió al Parlamento de la UE que apareciera el término *colonia* al referirse a Gibraltar en una nota a pie de página de un proyecto de reglamento de la Unión Europea sobre acceso recíproco sin visado para ciudadanos de la UE y del Reino Unido tras el Brexit y el Parlamento así lo hizo.⁶²

A pesar del alto nivel de autogobierno que tienen los TBU y de Gibraltar en particular, el hecho de que estos territorios no dispongan de plena soberanía ha comportado que tengan que acatar una decisión de gran calado político, en la que no han sido consultados, en el caso de los TBU, o con la que no están de acuerdo, en el caso de Gibraltar. Su falta de soberanía tampoco les ha permitido concluir ningún acuerdo internacional directamente con la UE, a fin de preservar su estatus *ad hoc*, ya que carecen de *ius contrahendi* o del poder para celebrar tratados internacionales, entre otras potestades. Todas las potestades del área de relaciones internacionales las tiene atribuidas el Reino Unido, que debe velar de la mejor manera posible por representar sus intereses. Sin embargo, no siempre es posible para el Reino Unido representar sus intereses y al mismo tiempo los de estos territorios, y aún más si estos son contradictorios. En este mismo sentido, se han expresado dudas de que, en una negociación internacional tan complicada como el Brexit, las voces de estos

61. Trinidad, “Gibraltar”.

62. European Union Parliament, “Brexit: reciprocal visa-free access”.

territorios puedan ser tomadas en consideración⁶³ y también se ha señalado que la forma en que el Brexit se ha gestionado “sentará un precedente para futuras decisiones en el escenario internacional que podrían tener consecuencias aún más graves para estos territorios y sus gentes”.⁶⁴

8. Reflexiones sobre el borrador de acuerdo de retirada y la posición de Gibraltar

A fecha de este trabajo, se desconoce el momento exacto en que el Reino Unido abandonará la UE. Por el momento, se contempla cualquier escenario, incluido el de una salida del Reino Unido sin acuerdo. Existe un preacuerdo o un acuerdo borrador que aún no ha sido concluido por las partes. Este borrador fue adoptado el 25 de noviembre de 2018 por los líderes de los 27 Estados miembros de la UE e incluye un posible acuerdo de retirada⁶⁵ y una declaración política sobre la futura relación entre la UE y el Reino Unido.⁶⁶ Ahora bien, tal como decíamos, para que entre en vigor requiere de la aprobación del Parlamento Europeo y Consejo, y, lo que es más problemático, también requiere de la aprobación británica.

Del análisis del borrador se desprende que la propia naturaleza de la cuestión de Gibraltar hizo que esta fuera abordada en un protocolo anexo al texto del preacuerdo de retirada, en el que se establecen las disposiciones específicas aplicables con respecto a Gibraltar durante el período de transición, que en principio duraría hasta 2020. El artículo 182 del acuerdo de retirada señala que el Protocolo sobre Gibraltar “forma parte integrante de este Acuerdo”.⁶⁷ Por consiguiente, en caso de que entrara en vigor, tanto el acuerdo como el protocolo son legalmente vinculantes. Este Protocolo de apenas diez páginas compromete a las partes a colaborar en cuatro áreas específicas: los derechos de los ciudadanos, el tabaco, el medio ambiente y la cooperación policial y aduanera, y los compromete a celebrar un tratado sobre tributación y protección de intereses financieros. Para cumplir los compromisos, el propio

63. House of Lords, “Brexit: the Crown Dependencies”.

64. *Ibid.*

65. UK Government, “Withdrawal Agreement”.

66. *Ibid.*

67. *Ibid.*

Protocolo establece un marco institucional *ad hoc*, formado por comités de coordinación. Estos comités informarán al comité especializado de Gibraltar, compuesto por representantes del Reino Unido y la UE, sobre los avances efectuados y este último, a su vez, apoyará la implementación efectiva del protocolo y hará recomendaciones al Comité Conjunto, que es el organismo encargado de la implementación general del acuerdo. El 29 de noviembre de 2018 España y el Reino Unido firmaron los cuatro memorandos bilaterales sobre las cuatro áreas específicas mencionadas anteriormente, referenciados en dicho Protocolo, que, además, se completarán con un acuerdo internacional sobre fiscalidad y protección de intereses financieros.⁶⁸

De lo dicho anteriormente, se desprenden varias reflexiones importantes. Primera, este preacuerdo de retirada tiene una duración limitada, hasta el final del período de transición, es decir, hasta el 31 de diciembre de 2020, con una posible prórroga. No parece un periodo suficiente para normalizar una relación tan compleja y hacer operativo un marco institucional de esta envergadura. A lo largo del tiempo, ha habido numerosos intentos fallidos de alcanzar un acuerdo de cooperación política entre las partes. El más reciente fue el acuerdo de Córdoba de 2006, que finalizó en 2011 sin resultados significativos. Por lo tanto, se necesita un plazo más extenso, que permita forjar la confianza necesaria entre los diferentes actores y hacer que actúen conjuntamente en el establecimiento de un sistema de cooperación mutuamente beneficioso. En segundo lugar, el protocolo está escrito en términos legales clásicos y solo se refiere a las partes de la controversia, es decir, España y el Reino Unido, en lugar de los actores, un término más inclusivo y más amplio, que también incluiría a Gibraltar. En el derecho internacional clásico, solo los sujetos de derecho internacional pueden ser parte de un acuerdo internacional, por lo que solo ellos pueden adquirir derechos y asumir obligaciones internacionales. Sin lugar a dudas, habría sido más conveniente para los intereses de Gibraltar si el texto hubiera incluido una disposición que mencionara expresamente la necesidad de consultar a Gibraltar, en caso de que se adoptara un acuerdo entre las partes. Tercero, con la excepción de la obligación futura de celebrar un acuerdo tributario, las obligaciones establecidas en el protocolo no son obligaciones de resultado. En términos generales, todos los compromisos establecidos en el protocolo son imprecisos, por lo que tendremos que esperar a ver de qué manera se desarrolla la cooperación

68. Gobierno de España, “Firma de los memorandos”.

y qué logros alcanzan las partes. Finalmente, el artículo 184 del acuerdo de retirada es el artículo que ha causado la mayor controversia entre los tres actores. Este artículo no hace ninguna mención expresa a la posibilidad de negociar un acuerdo futuro que establezca un nuevo marco para las relaciones de Gibraltar con la UE. Desde España se había abogado porque este artículo incluyera una disposición específica que le permitiera tener la última palabra con respecto a cualquier acuerdo futuro que involucrara a Gibraltar, pero, finalmente, no logró que se incluyera en la letra de este acuerdo, aunque posteriormente se incluyó en otros documentos de naturaleza política. De hecho, la actitud del gobierno de España respecto de la cuestión de Gibraltar fue duramente criticada, tanto por los partidos políticos de la oposición⁶⁹ como por el gobierno de Gibraltar.⁷⁰ Para la oposición, el gobierno español no fue lo suficientemente diligente y dejó pasar una oportunidad histórica a la hora de reclamar la soberanía y la titularidad del terreno del aeropuerto. Para Gibraltar, los logros alcanzados por España no son vinculantes, pues no se hallan contenidos en el acuerdo, sino en documentos políticos que carecen de valor jurídico. En cambio, el gobierno español se mostró satisfecho con lo alcanzado, que calificó de “triple garantía” o de “triple blindaje” en la cuestión de Gibraltar, consistente en una declaración conjunta del Consejo Europeo y la Comisión Europea en el marco del acuerdo de retirada que descarta que el artículo 184 sea aplicable al contenido de la relación en el ámbito territorial; en segundo lugar, en el reconocimiento por escrito de esta cuestión por parte del gobierno británico y, en tercer lugar, en la declaración del Consejo Europeo y la Comisión Europea, que según el presidente del gobierno español reforzarían la posición de España.⁷¹ En este sentido, en el marco de las directrices de negociación del Brexit, de 29 de abril de 2017,⁷² España logró que se reconociera que “una vez que el Reino Unido abandone la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido puede aplicarse al territorio de Gibraltar sin el acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”.⁷³ Este hecho fue calificado por la prensa como un derecho de veto a favor de España,⁷⁴ pero

69. Efe, “Casado califica de ‘cesión histórica’ el acuerdo”.

70. ACN, “Picardo compara a Sánchez con Franco”.

71. Gobierno de España, “Sánchez: ‘España ha alcanzado un acuerdo sobre Gibraltar’”.

72. European Council, “European Council (Art. 50)”.

73. *Ibid.*

74. Abellán, “España mantiene su derecho de veto”.

la realidad es que el alcance real y grado de vinculación de este documento es cuanto menos dudoso.

Con respecto a la declaración política sobre las futuras relaciones entre la UE y el Reino Unido, esta será reemplazada por un acuerdo internacional después de que el Reino Unido abandone la UE. Por lo tanto, hasta que se llegue a un acuerdo, la declaración es un documento político sin efectos legales vinculantes, que guiará la futura relación UE-Reino Unido y que podría actuar como la base de un acuerdo futuro. A diferencia del acuerdo de retirada, la declaración no hace referencia alguna a Gibraltar.

Es importante resaltar que ni el acuerdo ni la declaración se refieren al estatus de Gibraltar ni a la cuestión de la soberanía, los cuales han sido expresamente excluidos del protocolo, que establece (en la pág. 497): “Este protocolo se entiende sin perjuicio de las respectivas posiciones legales del Reino de España y el Reino Unido con respecto a la soberanía y la jurisdicción de Gibraltar”.⁷⁵ Cabe señalar que, en el marco de las negociaciones del Brexit, España propuso de nuevo la fórmula de la soberanía conjunta de Gibraltar, una fórmula recurrente, que, en esta ocasión, podría haber resultado atractiva para Gibraltar, ya que le permitía continuar formando parte de la UE.⁷⁶ Sin embargo, de nuevo, la propuesta fue rechazada contundentemente por el gobierno de Gibraltar⁷⁷ y la posición británica tampoco varió, es decir, el Reino Unido no cederá ni parcial ni totalmente su soberanía sobre Gibraltar sin el consentimiento expreso de este territorio.⁷⁸

En cuanto a las negociaciones de este preacuerdo y Gibraltar, podemos observar que, tal como sucedió con el acuerdo de adhesión en 1973, Gibraltar no tuvo representación oficial en la mesa de las negociaciones de retirada. Así, solo se han producido reuniones a nivel informal, entre representantes del gobierno de Gibraltar y diferentes representantes de instituciones de la UE. El ministro principal de Gibraltar, Picardo, señalaba que “Gibraltar habría podido tener sus propios representantes en las negociaciones de retirada, pero era importante que los intereses de Gibraltar se englobaran [...] en los

75. UK Government, “Withdrawal Agreement”.

76. Ortega, “La propuesta de cosoberanía para Gibraltar”.

77. Fernández, “Fabián Picardo califica de ‘poco realista’ la propuesta de cosoberanía”.

78. UK Government. “UK and Gibraltar continue engagement”.

de todo el Reino Unido y los territorios asociados a él”. Es cierto que hubo desacuerdos iniciales con el Gobierno del Reino Unido en la gestión de la representación de los intereses de Gibraltar, pero, en términos generales, el gobierno de Gibraltar se mostró satisfecho con el preacuerdo de retirada, a pesar de que no quería abandonar la UE. En este sentido, en un principio, el gobierno de Gibraltar consideró un error fatal que Theresa May no se refiriera a Gibraltar en su carta a la UE del 29 de marzo de 2017, cuando invocó el artículo 50 (2) del Tratado de la Unión Europea,⁷⁹ por el que el Reino Unido informó al Consejo Europeo de su intención de abandonar la UE. El ministro principal de Gibraltar le pidió a la primera ministra británica que incluyera el derecho de Gibraltar a permanecer bajo soberanía británica en su carta, pero su petición fue ignorada. Después de este incidente, el gobierno de Gibraltar no ha expresado oficialmente ningún otro malestar, y, a nivel interno, durante las negociaciones el Gobierno de Gibraltar estuvo trabajando junto con el gobierno británico en el Consejo Ministerial Conjunto (Negociaciones UE de Gibraltar).

Los ministros del Reino Unido se han reunido con frecuencia con los ministros del Gobierno de Gibraltar desde el resultado del referéndum. Eso incluye al primer ministro, el secretario de Estado de Asuntos Exteriores y de la Commonwealth, el secretario de Estado para la retirada de la UE y el secretario de Estado de Comercio Internacional, así como el ministro de Europa y las Américas y yo [ministro principal de Gibraltar]. Eso se suma al contacto regular y continuo a nivel oficial.⁸⁰

En cuanto a la posición de la UE durante las negociaciones, el gobierno gibraltareño se mostró duro a la hora de referirse a ella. De acuerdo con la opinión del viceministro principal de Gibraltar durante las negociaciones de retirada, hubo una falta de voluntad de encontrar soluciones para otorgar un estatus especial a Gibraltar. En su opinión, “con buena fe, voluntad política y en ausencia de contaminación diplomática de Madrid, las soluciones técnicas podrían, de manera muy efectiva, haber sido aplicadas para atender las circunstancias únicas y específicas de Gibraltar”,⁸¹ tal y como sucedió cuando

79. UK Government, “Prime Minister Letter to the European Council”.

80. House of Commons, “Brexit and Gibraltar”.

81. “Gibraltar in the European Union”, *Gibraltar Chronicle*.

se acordó el estatus especial de Gibraltar en las negociaciones de adhesión del Reino Unido a las CE.

Por último, a pesar de que los gibraltareños votaron abrumadoramente contra el Brexit, este territorio ha dejado muy claro su compromiso con el Reino Unido. Esto se debe, tal como hemos visto, al hecho de que el Reino Unido otorga seguridad jurídica a Gibraltar y el pleno respeto de la voluntad de los gibraltareños contra las reclamaciones españolas. Sin embargo, cuando Gibraltar abandone la UE y termine el período de transición, este territorio perderá un importante mediador, la UE.

9. Reflexiones finales sobre el estatus de Gibraltar en la era Brexit

A pesar de que los gibraltareños están satisfechos con su estatus interno actual, pues les aporta seguridad jurídica y política, especialmente ante la reclamación de España, mantener este estatus, tal como hemos observado a lo largo de estas páginas, comporta que los gibraltareños tengan que acatar decisiones muy relevantes para su futuro con las que no están de acuerdo y deban convivir con el temor de que cualquiera de las partes arribe a un acuerdo perjudicial para sus intereses. El Brexit es un claro ejemplo de ello y sienta un precedente para futuras decisiones en el escenario internacional que podrían tener consecuencias de mayor gravedad. La falta de soberanía de los TBU y de Gibraltar en particular comporta que no pueda disfrutar de ninguna de las potestades que el derecho internacional reserva a los estados, incluido el de concluir directamente un acuerdo con la UE.

Hemos visto que el estatus interno de Gibraltar ha ido evolucionando a lo largo del tiempo, de territorio colonial ha pasado a ser un TBU, con el reconocimiento de la ciudadanía británica plena de sus ciudadanos. En este camino de progreso, su pertenencia a la UE ha influido positivamente. En paralelo, su estatus europeo se ha ido consolidando; en ello tuvieron un papel destacado los ciudadanos de Gibraltar, fieles seguidores del proyecto europeo. A la victoria de 1999, en que el TEDH reconoció el derecho de los gibraltareños a participar en las elecciones del Parlamento Europeo, hay que añadir el contundente resultado del referéndum de retirada del Reino Unido de 2016, en que la inmensa mayoría de los ciudadanos gibraltareños votaron a favor de su permanencia.

Es verdad que, pese a que Gibraltar no ha contado con la posibilidad de representación directa a nivel oficial, se ha mostrado satisfecho con la tarea de representación desarrollada por el Reino Unido tanto en las negociaciones de entrada como en las de retirada de la UE, pero también es verdad que ha habido episodios de cierto malestar, porque Gibraltar ha entendido que se habían obviado sus intereses. Mucho más crítico se ha mostrado Gibraltar en cuanto al posicionamiento de España, desde su entrada a las CCEE en 1986 hasta la actualidad, y con la UE, que, a su parecer, ha mostrado muy poca voluntad de alcanzar un acuerdo que preserve su estatus especial y no ha tenido en cuenta el apoyo constante de los gibraltareños al proyecto europeo.

Por todo ello, consideramos que la adopción de un estatus interno *ad hoc* para Gibraltar sigue siendo la mejor opción si los tres actores logran alcanzar un acuerdo. Desde un punto de vista jurídico, no habría problema en establecer una fórmula que se adecúe más satisfactoriamente a la realidad de Gibraltar. En este mismo sentido, Del Valle señala que “la experiencia de ciertos micro-territorios europeos con estatuto particularizado por razones históricas como el Principado de Andorra [...] demuestra que pueden encontrarse fórmulas satisfactorias [para Gibraltar]”.⁸²

La principal dificultad para alcanzarlo se produce a nivel político, ya que, desde un punto de vista jurídico, existe una gran variedad de fórmulas que le permitirían alcanzar un nuevo estatus que ofrezca mayor estabilidad y certidumbre política.⁸³ Gibraltar es un territorio con especificidades históricas, jurídicas, políticas y económicas que justifican la adopción de dicho estatus. Sin embargo, somos conscientes de que las partes de esta controversia tienen puntos de vista opuestos y lograr una solución unánime es de enorme complejidad. En conflictos políticos como este, los precedentes pueden ser de gran utilidad. A pesar de que no resuelven completamente la controversia, pueden servir como un punto de partida, para luego adaptarlo a las peculiaridades del caso. Groenlandia es un buen precedente para Gibraltar.⁸⁴

A diferencia de otros TBU, la ubicación geográfica de Gibraltar, su relación especial con la UE y su gran nivel de autogobierno justificarían un estatus

82. Del Valle, “España y Gibraltar ante el Brexit”.

83. Mut-Bosque, “Ten Different Formulas”.

84. European Commission, “Joint Declaration on relations”.

ad hoc para Gibraltar. Continuar siendo un TBU no le permite avanzar en su propia seguridad jurídica y política. Está claro que cambiar de estatus es una tarea muy complicada que requiere de un proceso gradual, que debería comenzar con el establecimiento de una estructura institucional de cooperación territorial estable con representantes de los tres actores. A lo largo de los años, ha habido diversas estructuras o actividades específicas de cooperación transfronteriza que, aunque han sido liquidadas, bien podrían utilizarse como punto de partida para alcanzar una institucionalización completa de las relaciones de buena vecindad que deberían regir entre estos dos territorios. En este sentido, tal como señala González García,⁸⁵ en Gibraltar se ha promovido “el desarrollo espontáneo de diversas iniciativas de cooperación transfronteriza, principalmente con los municipios del Campo de Gibraltar y con la Diputación Provincial de Cádiz”. En este sentido, la expresidenta de la Comisión de Desarrollo Regional del Parlamento Europeo, Iskra Mihaylova, aboga por la cooperación territorial transfronteriza entre Gibraltar y España, ya que, en su opinión, es plenamente posible y beneficiosa para todos los actores, si se sabe plantear en términos de beneficio recíproco.⁸⁶

El establecimiento de una estructura de cooperación institucionalizada sería muy útil para normalizar la situación actual, calmar las tensiones entre las partes y minimizar el impacto del Brexit en dicha región. España debería ser el primer interesado en poner las bases para velar por el funcionamiento una estructura de este tipo, especialmente en la era post Brexit, ya que la interdependencia entre la región española del Campo de Gibraltar y Gibraltar es innegable. De acuerdo con el informe encargado por la Cámara de Comercio de Gibraltar sobre *El impacto de la economía de Gibraltar en la del Campo de Gibraltar*,⁸⁷ el 25% del PIB de la región española del Campo de Gibraltar depende de Gibraltar. En 2013, las empresas de Gibraltar importaron casi 381 millones de libras en mercancías y servicios desde España (incluidas las importaciones netas de petróleo). Los puestos de trabajo que proporciona Gibraltar (dentro de su territorio) equivalen a un 24% del total (25.907/109.189) de trabajos fijos registrados en el Campo de Gibraltar. Con unos 9.424 trabajos fronterizos generados en Gibraltar, esto supone un efecto directo de algo más del 11% sobre el empleo en el Campo de Gibraltar, enclavado en la provincia de

85. González, “Gibraltar, cooperación transfronteriza”.

86. Gibraltar Government, “La cooperación transfronteriza entre España y Gibraltar”.

87. UK Parliament, “Brexit: Gibraltar”.

Cádiz, una de las provincias con más paro de toda Europa. Para Gibraltar es también de vital importancia preservar una relación fluida con España tras el Brexit. De acuerdo con el informe del Comité específico de la Unión Europea del Parlamento británico sobre Gibraltar y el Brexit,⁸⁸ los trabajadores fronterizos son excepcionalmente importantes para Gibraltar. Las estadísticas del gobierno de Gibraltar muestran que 10.473 empleos en Gibraltar están ocupados por trabajadores fronterizos, lo cual representa el 40% de toda su fuerza laboral. Además, el mismo informe señala que en cuanto al turismo, sector clave en la economía de Gibraltar, el 95% del turismo de Gibraltar se basa en visitantes de día que provienen de la Línea de la Concepción. En este sentido, Izquierdo Sans advierte que “el marco legal excepcional europeo ha favorecido el desarrollo económico-financiero de Gibraltar, beneficiado por las libertades comunitarias”. En consecuencia, según esta autora, la ausencia de un buen acuerdo post-Brexit que preserve este marco legal o articule uno similar “supondría para [Gibraltar] una serie de consecuencias económicas significativas, pues ya no sería tan atractivo para empresas ni capitales y la verja se transformaría en frontera no flexible”.⁸⁹

Con respecto a la relación de Gibraltar con la UE, la UE debería actuar por encima de los intereses de los Estados miembros, como lo hizo con Kosovo,⁹⁰ y ofrecer una solución *ad hoc* a Gibraltar. No parece ético dejar a miles de ciudadanos que durante 40 años han sido fieles defensores del proyecto europeo incomunicados y aislados del resto de Europa, en caso de que no hubiera acuerdo de retirada y se cerrara la frontera con España tal como sucedió en 1969. Groenlandia es un buen precedente para Gibraltar,⁹¹ su caso demostró que la UE puede llegar a acuerdos específicos directamente con territorios no soberanos. Groenlandia es un territorio de ultramar danés que decidió abandonar la Comunidad Europea en 1982, y goza hoy de un estatus de asociado con la UE. Por su parte, Dinamarca ha conferido mayores poderes en asuntos externos a Groenlandia, permitiendo a Groenlandia negociar y concluir directamente sus propios acuerdos internacionales, sin intermediarios. Esto también podría funcionar para Gibraltar. Cualquiera que sea la solución

88. *Ibid.*

89. Martín Martínez, y Martín Pérez de Nanclares, *El Brexit y Gibraltar*.

90. Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and Kosovo.

91. European Commission, “Joint Declaration”.

adoptada, no tiene que ser definitiva: algunas fórmulas pueden servir como opciones transitorias hasta que la normalización de esta controversia se haga realidad.

Bibliografía

- Abellán, L. “España mantiene su derecho de veto sobre Gibraltar”. *El País*, 17 de octubre de 2019. https://elpais.com/internacional/2019/10/17/actualidad/1571313654_900439.html.
- ACN. “Picardo compara a Sánchez con Franco y le dice que Gibraltar ‘seguirá siendo británico’”. *La Vanguardia*, 24 de noviembre de 2018. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20181124/453130480923/gibraltar-espana-reino-unido-brexite-fabian-picardo.html>.
- Armstrong, H. W., y R. Read. “Comparing the economic performance of dependent territories and sovereign microstates”. *Economic Development and Cultural Change* 48 (2000): 285-306.
- Case of Matthews v. the United Kingdom. (Application no. 24833/94), 18 February 1999. <https://www.webcitation.org/5lWx37qMR?url=http://cmiskp.echr.coe.int/tkpl197/view.asp?action=html&documentId=696787&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BFO1C1166DEA398649>.
- Constitution of Gibraltar, 14 December 2006. <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/papers/gibraltar-constitution-order-2006-6>.
- Del Valle, A. “España y Gibraltar ante el Brexit: Modus Vivendi y Principado, una Propuesta”. *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*. Colección Escuela Diplomática, n.º 23. Secretaría General Técnica, 2017.
- Efe. “Casado califica de ‘cesión histórica’ el acuerdo de Sánchez sobre Gibraltar”. *Última Hora*, 2018. <https://www.ultimahora.es/noticias/nacional/2018/11/24/1040453/casado-califica-cesion-historica-acuerdo-sanchez-sobre-gibraltar.html>.
- Enciclopedia Británica. “Asiento de negros: Spanish History”. <https://www.britannica.com/topic/asiento-de-negros>.
- European Commission. “Joint Declaration on relations between the European Union and the Government of Greenland and the Government of Denmark”, 19 March 2015, OJ L 76.
- . “Commission reports on the border situation in La Línea (Spain) and Gibraltar (UK)”, 2013. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1086_en.htm.
- . “List of overseas countries and territories”. EU Trade Helpdesk, 2019. <https://trade.ec.europa.eu/tradehelp/overseas-countries-and-territories>.
- . “Overseas Countries and Territories”. International Cooperation Development. 2019. https://ec.europa.eu/europeaid/regions/octs_en.
- European Council. “European Council (Art. 50) guidelines for Brexit negotiations”, 29 abril 2017. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/04/29/euco-brexite-guidelines/>.

- European Union Parliament. "Brexit: reciprocal visa-free access for EU and UK nationals", 2019. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190403IPR34819/brexit-reciprocal-visa-free-access-for-eu-and-uk-nationals>.
- Fernández, S. "Fabián Picardo califica de 'poco realista' la propuesta de cosoberanía de Gibraltar". *ABC*, 21 de diciembre de 2018. https://sevilla.abc.es/andalucia/cadiz/sevi-fabian-picardo-califica-poco-realista-propuesta-cosoberania-gibraltar-201812210724_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F.
- García, J. *Gibraltar: The Making of a People – the First in Depth History of the Political & Constitutional Development of Gibraltar & Its People*. Gibraltar: Panorama Publishing, 2002.
- Gibraltar Government. "Article X of the Treaty of Utrecht, 13 July 1713". http://www.gibnet.com/library/utr_es.htm.
- . "La cooperación transfronteriza entre España y Gibraltar es 'plenamente posible'". *The Parliament Magazine*, 2015. http://www.infogibraltar.com/info_gibraltar/blog/a020-la-cooperaci%C3%B3n-transfronteriza-entre-espa%C3%B1a-y-gibraltar-es-%C2%ABplenamente-posible%C2%BB.
- . *The 2002 Referendum*. <http://www.gibnet.com/texts/ref2.htm>.
- Gillespie, R. *Democratic Spain: Reshaping External Relations in a Changing World*. UK: Routledge, 1995.
- Gobierno de España. "Firma de los memorandos entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar". Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. Comunicado 172, 2018. http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2018_COMUNICADOS/20181129_COMU172.aspx.
- . "Sánchez: 'España ha alcanzado un acuerdo sobre Gibraltar. Europa y Reino Unido han aceptado nuestras exigencias'". Presidencia de Gobierno, 24 de noviembre de 2018. <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2018/241118declaracion-brexit.aspx>.
- González García, I. "Gibraltar, cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 9 (2005): 1-30.
- Hare, Paul. "Brexit will hit Britain's overseas territories hard – why is no one talking about it?". *The Independent*, 2017. <https://www.independent.co.uk/voices/brexit-britain-overseas-territories-impact-uk-negotiations-talks-gibraltar-caribbean-a7980546.html>.
- Hendry, I., y S. Dickson. *British Overseas Territories Law*. United Kingdom: Hart Publishing, 2018.
- House of Commons. Foreign Affairs Committee. *Global Britain and the British Overseas Territories: Resetting the relationship. Fifteenth Report of Session 2017-19*. House of Commons, 2019.
- . "Brexit and Gibraltar". *Briefing Paper*, n.º 7963, 2 May 2017. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7963/>.
- . "Brexit: Gibraltar inquiry". *Briefing Paper* n.º 7963. <https://www.parliament.uk/brexit-gibraltar/>.
- House of Lords. European Union Committee. *Brexit: The Crown Dependencies. 19th Report of Session 2016-17*. Parliament Publications, 2017.

- . *Brexit: Gibraltar. 13th Report of Session 2016-17*. Parliament Publications, 2017. <https://publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/116/11602.htm>.
- Isaacs, G. A. “Constitutional development in smaller colonial territories”. Cabinet Memorandum. UK Government Official Document, 10 March, CAB 129/33/2, CP (49) (1949) 62.
- Izquierdo, C. “El Brexit y Gibraltar: la perspectiva de la Unión Europea”. *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*. Colección Escuela Diplomática, n.º 23. Secretaría General Técnica, 2017.
- Judgment of the Court (Grand Chamber) of 12 September 2006. Kingdom of Spain v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. European Parliament – Elections – Right to vote – Commonwealth citizens residing in Gibraltar and not having citizenship of the Union. Case C-145/04. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62004CJ0145>.
- Karvonen, M. *The “Gibraltar case”. A critical test of rules concerning EU citizenship and franchise in elections to the European Parliament*. University of Lund, 2005. <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1559134&fileId=1564886>.
- Killingray, D., y D. Taylor. *The United Kingdom Overseas Territories: Past, Present and Future*. University of London, OSPA Research Project at the Institute of Commonwealth Studies, n.º 3 (2005): 57.
- Laws of Gibraltar. Gibraltar Constitution Order 1969. <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/gibraltar-constitution-order-1969-1835/download>.
- Mangas, A. “Gibraltar: debilidades y fortalezas”. *Diario de Derecho*. Iustel (2013). https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1116105.
- Martín Martínez, M., y J. Martín Pérez de Nanclares. *El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*. Colección Escuela Diplomática, n.º 23. Secretaría General Técnica, 2017.
- Miller, Vaughne. “International Affairs and Defence Section: House of Commons Library”. *Gibraltar Research Paper*, 95/80, 27 June 1995.
- Mut-Bosque, M. “Ten Different Formulas for Gibraltar Post-Brexit”. *Brexit Institute – Working paper*, n.º 6 (2018).
- Nye, E. *John Kemble’s Gibraltar Journal: The Spanish Expedition of the Cambridge Apostles, 1830-1831*. United Kingdom: Palgrave Macmillan, 2015.
- Organización de las Naciones Unidas. “Las Naciones Unidas y la descolonización: territorios no autónomos”. <https://www.un.org/dppa/decolonization/es/nsqt>.
- Ortega Carcelén, M. “La propuesta de cosoberanía para Gibraltar: beneficios para todos”. Real Instituto Elcano (2017). http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari33-2017-ortegacarcelen-propuesta-cosoberania-gibraltar-beneficios-todos.
- Powell, C. “The Long Road to Europe: Spain and the European Community, 1957-1986”. Real Instituto Elcano (2015). http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_en/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_

- in/zonas_in/dt9-2015-powell-long-road-europe-spain-european-community-1957-1986.
- Poyato, J. C. “1704: Gibraltar en el marco de un conflicto europeo”. *Almoraima: Revista de Estudios Campogibraltares* 34 (2007): 27-34.
- Remiro Brotóns, A. “Regreso a Gibraltar: Acuerdos y desacuerdos hispanobritánicos”. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid* 10 (2004).
- Romero, J. A. “Cuestiones conflictuales en los territorios gibraltareños: mención especial a la opción de la soberanía compartida”. *The Observatory of International Law* (2018). https://theinternationalobservatory.com/index.php/2019/05/03/gibraltar-gibraltarenos-mencion-especial-a-la-opcion-de-la-soberania-compartida/#_ftn81.
- Senante, C. *España ante la integración europea (1962-1967): el largo proceso para la apertura de negociaciones*. Universidad de Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. 2002.
- Sparrow, A. “Gibraltar fury over Blair talks”. *The Telegraph*, 2001. <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/spain/1362062/Gibraltar-fury-over-Blair-talks.html>.
- Stabilisation and Association Agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community and Kosovo. OJ L 71, 16.3.2016: 3-321.
- Stockey, G., y C. Grocott. *Gibraltar: A Modern History*. Wales: University of Wales Press, 2012.
- Szente-Varga, M. “Gibraltar in the sixties: British, Spanish and local interests on the Rock”. *Études Sur la Région Méditerranéenne – Méditerranée Tanulmányok* 22 (2013): 37-44.
- Trinidad, J. “Gibraltar, Brexit and the Impossibility of ‘leaving Europe’”. *E-International Relations*, 2017. <https://www.e-ir.info/2017/03/02/gibraltar-brexit-and-the-impossibility-of-leaving-europe/>.
- UK Government. “British Overseas Territories”, 27 July 2017. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/632296/Britishoverseasterritories.pdf.
- . “Withdrawal Agreement and Political Declaration laid before Parliament following political agreement”, 2018. <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration-laid-before-parliament-following-political-agreement>.
- . “Prime Minister Letter to the European Council”, 2017. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/604079/Prime_Ministers_letter_to_European_Council_President_Donald_Tusk.pdf.
- . “UK and Gibraltar continue engagement on Rock’s Brexit interests. Department for Exiting the European Union”, 11 de diciembre de 2017. <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-gibraltar-continue-engagement-on-rocks-brexit-interests>.
- UK Legislation. The British Overseas Territories Act 2002. http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/pdfs/ukpga_20020008_en.pdf.

- USA Department of the Treasury. “Agreement between the Government of the United States of America and the Government of Gibraltar to Improve International Tax Compliance and to Implement FATCA” (2014). <https://www.treasury.gov/resource-center/tax-policy/treaties/Documents/FATCA-Agreement-Gibraltar-5-8-2014.pdf>.
- Verdú Baeza, J. “La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca”. *Revista Española de Derecho Internacional* 66, n.º 1 (2014): 81-123.
- World Population Review. “Bermuda Population” (2019). <http://worldpopulationreview.com/countries/bermuda-population/>.