

Grado en Derecho  
Facultad de Derecho  
Universidad de León  
Curso 2013/2014

Examen de los recientes acontecimientos en  
relación con el conflicto de Gibraltar a la luz del  
Derecho Internacional.

(Examination of the recent events as regards the Gibraltar  
conflict in view of International Law)

Realizado por el alumno D. Pablo Blanco San Miguel.

Tutorizado por el Profesor D. Juan Francisco Escudero Espinosa.



# ÍNDICE

<b>ABSTRACT.</b> .....	<b>5</b>
<b>OBJETO DEL TRABAJO:</b> .....	<b>7</b>
<b>METODOLOGÍA:</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN.</b> .....	<b>11</b>
<b>1.- APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL CONFLICTO.</b> .....	<b>14</b>
1.1- ORIGEN Y SURGIMIENTO DE LA CONTROVERSIA:.....	14
1.2.-LA CRISIS DIPLOMÁTICA ENTRE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO EN VERANO DE 2013: .....	18
<b>2.- ANÁLISIS RECIENTE DE LA CONTROVERSIA.</b> .....	<b>25</b>
2.1.- EL MARCO JURÍDICO DEL CONFLICTO.....	26
2.1.1.- <i>Validez del Tratado de Utrecht de 1713:</i> .....	26
2.1.2.- <i>Delimitación de la cesión.</i> .....	27
2.1.3.- <i>El conflicto en el sistema de la Organización de Naciones Unidas.</i> .....	31
2.2- POSICIONES DE LAS PARTES EN EL CONFLICTO: .....	33
2.2.1.- <i>Los principios de la reclamación española en el conflicto de Gibraltar:</i> ...	33
2.2.2.- <i>La posición británica en el conflicto:</i> .....	38
2.2.3.- <i>La posición de Gibraltar:</i> .....	39
2.3- LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS.....	44
2.3.1.- <i>Los conflictos derivados de la controversia de Gibraltar:</i> .....	44

2.3.2.-Ubicación geográfica del conflicto:.....	46
2.3.3.- Las medidas medioambientales en la Bahía de Algeciras:.....	49
2.3.4.- Dificultades en la aplicación de la legislación ambiental europea. ....	54
2.3.5.- La incidencia medioambiental del aeropuerto gibraltareño. ....	59
<b>3- RESPUESTAS A LOS CONFLICTOS QUE SE PLANTEAN.....</b>	<b>61</b>
3.1.- LA REACCIÓN ESPAÑOLA EN LA CRISIS DEL VERANO DE 2013: .....	61
3.2.- LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO. ....	65
3.2.1.- Las soluciones en el ámbito de Naciones Unidas. ....	66
3.2.2.- Las negociaciones en el Foro Tripartito.....	69
3.2.3.- La búsqueda de una solución a través de medios de resolución de controversias. ....	73
<b>CONCLUSIONES. ....</b>	<b>76</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>78</b>

## **ABSTRACT.**

### **Resumen:**

La histórica controversia sobre la soberanía de Gibraltar ha ido derivando en nuevos conflictos que agravan aún más la situación, sobre todo el deterioro del medio ambiente en la Bahía de Algeciras, extrapolando un mero conflicto diplomático y formalista a un verdadero problema que afecta a la salud y al bienestar económico de los ciudadanos de la región. Tales problemas han surgido de los riesgos de actividades económicas fruto del progreso tecnológico e industrial de las sociedades modernas, que provocan daños al medio ambiente debido a vertidos o emisiones de gases nocivos. Es debido a esos riesgos que sectores tan importantes como la industria y el transporte son regulados por el derecho para compatibilizarlos con el medio ambiente, fomentando un desarrollo sostenible. Ese es también el objetivo de la Unión Europea dentro de su ámbito de actuación. Sin embargo, la falta de cooperación entre las partes en conflicto hace que la Bahía de Algeciras se encuentre sin un derecho aplicable efectivo en diversos ámbitos, siendo la manifestación más grave de esta situación el grave problema ambiental de la Bahía. España, Reino Unido y Gibraltar deben evitar más perjuicios a los ciudadanos y al entorno, resolviendo una controversia casi anacrónica.

**PALABRAS CLAVE:** Gibraltar, Proceso de Bruselas, medio ambiente, Naciones Unidas.

### **Abstract:**

The historical controversy over the sovereignty of Gibraltar has been drifting into new conflicts which further aggravate the situation, especially the deterioration of the environment in the Algeciras' Bay, extrapolating a mere conflict diplomatic and formalist to a real problem that affects the health and economic well-being of the citizens of the region. Such problems have arisen from the risks of economic activities resulting from technological and industrial progress of modern societies, it causes damage to the environment due to discharges or emissions of harmful gases. Due to

these risks that such important sectors as industry and transportation are regulated by the law to make compatible them with the environment, promoting sustainable development. That is also the objective of the European Union within its scope. However, the lack of cooperation between the parties in conflict makes sure the Bay of Algeciras is without an effective law in several areas, being the most serious manifestation of this situation the serious environmental problem of the Bay. Spain, United Kingdom and Gibraltar should avoid more harm to citizens and the environment, solving a dispute almost anachronistic.

**KEYWORDS:** Gibraltar, Brussels Process, environment, United Nations.

## **OBJETO DEL TRABAJO:**

El presente trabajo toma como punto de partida la crisis que enfrentó diplomáticamente a España con Gibraltar y Reino Unido en los meses de verano, julio y agosto, de 2013. A raíz de esa crisis la opinión pública pudo conocer como la histórica controversia sobre la soberanía de la ciudad de Gibraltar y territorios aledaños conlleva otra serie de cuestiones adyacentes, que no suponen simples conflictos diplomáticos o políticos sino que plantean graves riesgos para el orden público y el bienestar de la ciudadanía.

Es objetivo de este trabajo abordar dichos problemas, que tienen un carácter reciente teniendo en cuenta la duración histórica de la controversia de Gibraltar, y que provocaron la crisis diplomática de verano de 2013 y se han agravado a consecuencia de ella, ante la tensión y el distanciamiento de las partes.

Por tanto, se estudian los hechos y circunstancias que tuvieron lugar durante la mencionada crisis diplomática así como sus antecedentes jurídicos y diplomáticos, el porqué dos naciones aliadas alcanzaron tal grado de tensión, con el objeto de delimitar los problemas de nuevo cuño que derivan de la controversia principal sobre la soberanía de Gibraltar.

De esta manera, tras el estudio de los acontecimientos y el análisis de la situación en la bahía de Algeciras, se observa cómo, al margen de la cuestión de la soberanía, concurren auténticos problemas a resolver por la falta de cooperación transfronteriza, situación que produce un vacío legal en materias de gran importancia como el medio ambiente o el tráfico marítimo, dado que las autoridades de ambas partes, al estar pendiente la diatriba sobre la soberanía, no aplican eficazmente las normas jurídicas más elementales.

Permitir el deterioro del medio ambiente marino y terrestre por un conflicto diplomático perjudicando la salud de los ciudadanos y el desarrollo sostenible de la región es una negligencia mayúscula de los poderes públicos de ambos estados, al igual que no aplicar las medidas de seguridad básicas en el transporte marítimo de mercancías peligrosas, como el combustible o productos químicos, produciéndose accidentes, dada

la inseguridad de la zona ante la falta de aplicación de una regulación efectiva, y vertidos de dichos productos que repercuten muy negativamente en el entorno.

El objetivo de este trabajo es analizar en profundidad estos problemas, tomando conciencia de su dimensión, intensidad y gravedad, para poder conocer donde se encuentran las deficiencias jurídicas de la situación y proceder a la aplicación del Derecho Internacional para encontrar posibles soluciones a estos conflictos, en la búsqueda del bien común y el interés general, principios que deben regir las actuaciones de las administraciones y poderes públicos, incluidas las relaciones diplomáticas, de los estados de derecho modernos.

## **METODOLOGÍA:**

Siendo uno de los objetivos competenciales de la realización de un trabajo fin de grado el estudio y comprensión de unos hechos sobre los que se focaliza el desarrollo del proyecto para después aplicar el ordenamiento jurídico en los conflictos planteados por esos mismos hechos, es necesario acudir a distintas disciplinas científicas aparte del Derecho, tales como la Historia, la Política, la Sociología o la Geografía.

Así se ha hecho para enmarcar los hechos objeto de estudio en el presente trabajo, donde se han utilizado fuentes históricas para el conocimiento desde una perspectiva histórica de la controversia sobre la soberanía de Gibraltar.

Para el estudio de los hechos más recientes, ocurridos en la crisis diplomática de 2013 que enfrentó a España con Gibraltar y Reino Unido en los meses de verano julio y agosto, se han utilizado fuentes periodísticas directamente contrastadas con fuentes oficiales, principalmente de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente españoles.

Una vez fijados los hechos que son objeto de estudio, se han analizado desde diferentes prismas para una mayor comprensión de la realidad estudiada. Así se ha analizado la geografía del lugar, algo que tiene gran importancia e interés en un conflicto jurisdiccional de soberanía, así como en materia de medioambiente.

También se ha tenido en cuenta el interés general en presencia en la situación de la Bahía de Algeciras, de tal manera que se tiene en cuenta que cualquier actuación de los poderes públicos debe ir encaminada a la satisfacción de ese bien común, en términos sociológicos y políticos, de acuerdo con el estado de derecho democrático moderno.

Finalmente, tras el planteamiento de los diversos problemas que se derivan de los hechos objeto de estudio, se les aplica el ordenamiento jurídico vigente. Para ello se realiza una composición de antecedentes jurídicos de la controversia, la situación jurídica actual y posibles soluciones a la luz del Derecho Internacional.

Para la realización de toda esta tarea se ha acudido a fuentes de investigación relacionadas con la materia concreta que se trata. Se han consultado las obras de

numerosos autores especializados en Derecho Internacional fundamentalmente, pero también en otras ramas de la ciencia de investigación que han tratado la situación de la Bahía de Algeciras desde otra perspectiva, por ejemplo, la ambiental o la estadística demográfica.

Para encontrar dichas obras se ha acudido a bibliotecas científicas especializadas, por referencias de autores y mediante la orientación del tutor. Así, se ha consultado la biblioteca digital del Instituto Max Planck y la biblioteca Dag Hammarsköld de la ONU, la revista digital ARI del Real Instituto Elcano, la Revista Española de Derecho Internacional y la Revista Electrónica de Estudios Internacionales, entre otras fuentes.

También se han utilizado normas jurídicas y declaraciones diplomáticas directamente, apoyándonos en comentarios a las mismas de autores especializados para su correcta interpretación y aplicación, adquiriendo una comprensión global de los problemas que plantea la cuestión objeto del trabajo y la aplicación a la misma del Derecho.

Por ejemplo, ha sido de gran utilidad consultar los comunicados que resumían algunas de las reuniones ministeriales más importantes del Foro tripartito de diálogo, con el objeto de conocer el estado de las relaciones diplomáticas entre España y Reino Unido en los años previos a la crisis de 2013, o los anexos y estudios que acompañan a la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino, como el anexo segundo, que hace referencia concreta a la implementación del plan de gestión de la protección del medio marino en la zona del estrecho oriental.

## **INTRODUCCIÓN.**

A lo largo de este trabajo se aborda el estudio de los hechos más recientes acaecidos en el marco del conflicto sobre la soberanía del territorio británico de ultramar de Gibraltar. La histórica controversia experimentó un virulento retroceso en las posiciones negociadoras de inspiración conciliadora el pasado verano de 2013, donde tuvo lugar una ruidosa crisis diplomática en los meses julio y agosto que enfrentó a España con Gibraltar y Reino Unido.

Aparte de los típicos movimientos de las cancillerías y las declaraciones diplomáticas más o menos tensas y discordantes, a lo largo de esa crisis tuvieron lugar hechos de gravedad que merecen ser analizados. Pero no solo durante la crisis tuvieron lugar sino que, más correctamente, la crisis tuvo lugar como consecuencia de ciertas actuaciones de las partes, debido al distanciamiento de las mismas desde la ruptura del diálogo por la suspensión fáctica del Foro tripartito.

Tras la desaparición de los principales cauces de negociación entre las partes, las posiciones de éstas fueron enrocándose, utilizando cualquier medio de presión a su favor sin importar el coste. Así se ha puesto en práctica un peligroso juego diplomático en los últimos meses, que puede tener consecuencias catastróficas sino se detiene a tiempo.

Esto ocurre por la interpretación interesada de las partes de las competencias jurisdiccionales territoriales en la zona de la bahía de Algeciras y, por extensión, de la interpretación de las normas de Derecho Internacional y de Derecho Derivado europeo en las materias de tráfico marítimo y medio ambiente.

Al no haber voluntad en las partes para delimitar la frontera terrestre y marítima con claridad, se produce en la práctica un vacío legal en cuanto a los controles de seguridad y regulación del tráfico marítimo, siendo la Bahía de Algeciras, estadísticamente, una zona con la mayor concentración de accidentes del entorno.

Lo mismo ocurre con el problema medioambiental. Reino Unido ha cedido las competencias al respecto al Gobierno de Gibraltar, que utiliza esas competencias como medio de presión a España. De esta forma incumple las directivas europeas en la materia, amparándose en la falta de voluntad de España para alcanzar un acuerdo de

cooperación en materia medioambiental. La realidad es que ambos Gobiernos priorizan sus intereses en la controversia sobre soberanía, anteponiéndolos a una cooperación en materia medioambiental, escudándose en la mala fe de la otra parte.

Pero tras un análisis de la realidad de la región, la situación no puede permanecer así. No puede existir una zona portuaria con un riesgo de accidente tan elevado sin que los poderes públicos hagan nada. Tampoco es admisible que no se efectúen los debidos controles de seguridad en el transporte de mercancías peligrosas y contaminantes en buques, o que se practique el repostaje en alta mar mediante gasolineras flotantes, infringiendo la normativa europea.

Estos son los principales problemas que plantean los hechos objeto de estudio, que serán analizados en profundidad y con todos sus matices en el desarrollo del trabajo.

La estructura que conforma el desarrollo del trabajo se compone de tres partes. Comienza con una síntesis histórica cronológica de la controversia, para un mejor conocimiento de los hechos más relevantes desde una perspectiva histórico-jurídica. En el mismo sentido, se realiza una descripción de los hechos acontecidos durante la crisis diplomática de verano de 2013, punto de partida de este trabajo.

Sin embargo, los acontecimientos durante esa crisis son el exacerbamiento de una situación que ya venía gestándose desde más atrás, impulsada por diversos cambios en la agenda diplomática entre las partes, como el cambio de Gobierno en España, pasándose de un Gobierno del Partido Socialista a otro del Partido Popular en noviembre de 2011, lo que implica también un cambio en la política exterior española. Aunque el Foro tripartito llevaba ya un tiempo inoperativo, con el nuevo Gobierno en España se trató de modificar sustancialmente su composición, algo que tanto Reino Unido como Gibraltar consideraban inaceptable. Desde entonces se han venido sucediendo episodios de choques fronterizos entre las autoridades de policía de España y Gibraltar, y se han manifestado los graves problemas que se mencionaban antes.

En segundo lugar, el siguiente paso es una descripción de los antecedentes jurídicos de la situación actual, estudiando la controversia en el ámbito de las Naciones Unidas y el Proceso de Bruselas, así como la quiebra del diálogo y la actual situación de

tensión y desconfianza entre las partes, estudiándose en profundidad la situación de la Bahía, tratando los problemas concretos que se plantean en este nuevo escenario.

Finalmente, una vez delimitados los problemas se les da encaje jurídico, analizando las medidas de reacción española para contrarrestar los actos unilaterales de Gibraltar durante la crisis de verano de 2013 para continuar con la búsqueda de posibles soluciones a los conflictos surgidos a las que podrían acudir las partes.

# **1.- APROXIMACIÓN HISTÓRICA AL CONFLICTO.**

## **1.1- ORIGEN Y SURGIMIENTO DE LA CONTROVERSIA:**

El estatus jurídico de Gibraltar es una cuestión pendiente en las relaciones diplomáticas bilaterales entre el Reino Unido y el Reino de España desde hace más de tres siglos. El conflicto se enmarca en el contexto de la guerra de sucesión española<sup>1</sup>, a principios del siglo XVIII. Dicha contienda tiene lugar al morir sin descendencia el Rey español Carlos II de Habsburgo en 1700, motivo por el cual se desencadena la lucha por el trono entre los partidarios de Felipe de Borbón, pretendiente francés, y de Carlos de Habsburgo, pretendiente austríaco.

Carlos II designó como sucesor en su testamento político a Felipe de Borbón, Duque de Anjou, lo que implicaría que la casa de Borbón reinaría en Francia y España. Aunque España ya no era la principal potencia del continente como en el siglo anterior, una unión dinástica con Francia o con Austria podría alterar el equilibrio entre las principales potencias de Europa. Felipe de Borbón se adelantó a su pretendiente y fue coronado como Felipe V en Toledo el 8 de mayo de 1701. Como respuesta del bando del otro pretendiente, Carlos de Habsburgo, se firma el Tratado de la Haya el 7 de septiembre de ese mismo año, por el cual se ratifica una Gran Alianza, de tintes anti borbónicos, integrada por el Sacro Imperio Romano Germánico, Austria, Gran Bretaña y las Provincias Unidas. Estas dos últimas naciones apoyan al pretendiente austríaco dada la dificultad de que herede también el Sacro Imperio y Austria.

Las hostilidades comienzan en julio de 1701 con la batalla de Chiari, en el norte de Italia, entre fuerzas francesas y austríacas, lo cual indica que, de hecho, se trataba de una guerra de dimensión europea y no circunscrita al ámbito nacional español. En el transcurso de la contienda, una flota británica asedió y conquistó la estratégica plaza fuerte de Gibraltar, entre el 3 y el 7 de agosto de 1704. Dada la importancia militar del enclave, que supone contar con una base naval en la zona del estrecho, puerta del mar mediterráneo, las fuerzas borbónicas inician la reconquista de Gibraltar en octubre del

---

<sup>1</sup> ALBAREDA SALVADÓ, Joaquim. *“La guerra de sucesión española (1700-1714)”*. Barcelona, Crítica, 2010. ISBN 9788498920604.

mismo año, sin éxito. Gibraltar estará bajo control militar británico hasta el final de la contienda.

El 17 abril de 1711 muere el archiduque austríaco y emperador del Sacro Imperio Romano Germánico José I, sucediéndole su hermano Carlos de Habsburgo. Ante la posibilidad de una unión de las coronas española, austríaca y de los estados alemanes del Sacro Imperio en la persona del nuevo emperador Carlos VI y con ello la reaparición del bloque hispano-alemán de tiempos del emperador Carlos I de España que tan perjudicial había sido para las demás potencias europeas, comienzan las negociaciones de paz. Éstas se llevan en secreto entre Gran Bretaña y Francia, excluyendo a España. En líneas generales, Gran Bretaña reconoce a Felipe V como monarca de España, siempre y cuando nunca sea titular de la corona francesa, permaneciendo ambas separadas. A cambio, Inglaterra recibe ventajas comerciales con las colonias americanas del imperio español y conserva los territorios de Menorca y Gibraltar, ocupados durante la guerra.

La paz se ratifica con el tratado de Utrecht, firmado en esa ciudad holandesa el 13 de julio de 1713. Entre otras concesiones, como ya se ha mencionado, se hace la que sigue:

#### **Artículo X del Tratado de Utrecht, 13 de julio de 1713:**

*“El Rey Católico, por si 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 fortaleza 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.*

*Pero, para evitar cualesquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra.*

*Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender, 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.”*

Por lo que se desprende del tratado, el Reino de España cede al de Gran Bretaña la propiedad y el uso permanentes de la ciudad, el castillo y el puerto de Gibraltar y las defensas que los rodean, pero sin otorgar jurisdicción territorial alguna por lo que la soberanía quedó reservada al Reino de España. A partir de entonces, España trató de recuperar por la fuerza militar el enclave de Gibraltar. Así ocurrió en 1727, por parte del propio Felipe V, y en 1779, en el marco de la guerra de la independencia de Estados Unidos, que finalizó en 1783 con la firma del Tratado de Versalles, donde España recuperó del Reino de Gran Bretaña Menorca y otros territorios coloniales en el continente americano, pero no Gibraltar, manteniéndose el “statu quo ante belli”<sup>2</sup>.

Ya en el siglo XIX, en el año 1854, una epidemia de fiebre amarilla asoló Gibraltar, solicitando las autoridades británicas el establecimiento de barracones en la zona neutral del istmo, tal como se había hecho en 1815. Accedieron a ello las autoridades españolas, pero los británicos construyeron también una valla fronteriza, lo que suponía la anexión de facto del istmo de Gibraltar, que no estaba incluido en el tratado de Utrecht. La situación no se revertió sino que incluso se fue más allá por parte de los británicos. En agosto de 1908, el embajador británico en España informaba al gobierno español de la intención británica de construir una valla en el borde neutral del territorio británico, ampliando aún más el territorio anexionado del istmo. La tardía reacción española hizo que los británicos consiguieran su anexión del istmo, apelando a la ausencia de oposición española en su momento<sup>3</sup>.

En el año 1915 se construyó un aeródromo militar a lo largo del istmo, territorio no incluido en el tratado de Utrecht como cedido y arrebatado por los británicos por la vía de los hechos consumados. Cuando un avión británico se estrelló en territorio español, se dejó de utilizar la pista ante las protestas españolas. En 1936 se restituye el uso de la pista solo para situaciones de emergencia, ante la reiteración de las protestas españolas. Con motivo de la segunda guerra mundial, en octubre de 1941 los británicos

---

<sup>2</sup> MUÑOZ SEPÚLVEDA, Isidro. “*Gibraltar: la razón y la fuerza*”. Madrid, Alianza Editorial, 2004. ISBN 9788420641843, Capítulo II, págs. 77 a 180.

<sup>3</sup> ANGUITA OLMEDO, Concepción. “*La cuestión de Gibraltar: orígenes del conflicto y propuestas de restitución (1704-1900)* Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2004. ISBN 84-669-1153-

deciden ensanchar y alargar la pista de aterrizaje de Gibraltar ganándole terreno al mar en la bahía de Algeciras, con el pretexto de que la guerra es en sí una emergencia<sup>4</sup>.

Finalizada la segunda guerra mundial, en 1945 se pone en marcha la Organización de las Naciones Unidas, la cual reclamó a las potencias coloniales que inscribieran a sus colonias y demás territorios dependientes en el listado de territorios no autónomos, mediante resolución de 9 de febrero de 1946. Reino Unido incluyó a Gibraltar entre los territorios de los que es administrador responsable en 1963.

La ONU pone en marcha un proceso descolonizador en 1960 mediante resolución de 14 de diciembre de ese año. En el marco de dicho proceso, se emiten resoluciones relativas a la cuestión de Gibraltar, instando a los gobiernos español y británico a llevar negociaciones al respecto: resolución 2070 de 16 de diciembre de 1965. El gobierno británico convocó un referéndum en Gibraltar el 10 de septiembre de 1967, que arrojó unos resultados muy favorables a permanecer bajo la soberanía británica. El gobierno británico concedió en base a ese referéndum una Carta Constitucional a Gibraltar, el 30 de mayo de 1969, con el objeto de cumplir con los principios de la Carta de Naciones Unidas referentes a los territorios coloniales no autónomos. La respuesta española fue el cierre total de las comunicaciones con Gibraltar y prohibiendo el paso por la verja tanto de vehículos como peatones.

El 10 de abril de 1980, siendo España ya un estado democrático, se firma la Declaración de Lisboa con el objeto de revertir la situación de punto muerto. En 1982 se reabre la verja para peatones y el 27 de noviembre de 1984 e firma la Declaración de Bruselas, con el único punto programático de cumplir con el contenido de la Declaración de Lisboa, iniciando el llamado Proceso de Bruselas, que culmina en 2006 con los acuerdos de Córdoba por los que se restituyen todas las comunicaciones con Gibraltar (terrestres, aéreas, marítimas y telecomunicaciones) y se crea un órgano de diálogo a tres bandas, el Foro Tripartito.

---

<sup>4</sup> BENADY, Tito (2003). «El aeródromo de Gibraltar». *Almoraima. Revista de Estudios Campogibaltareños*, N° 29, págs. 527-542. ISSN 1133-5319.

## **1.2.-LA CRISIS DIPLOMÁTICA ENTRE ESPAÑA Y EL REINO UNIDO EN VERANO DE 2013<sup>5</sup>:**

El recurrente conflicto de Gibraltar nos brindó otro capítulo de roces y desavenencias entre Reino Unido y España en el verano de 2013. La situación empezó a tensarse debido a fricciones fronterizas entre las patrulleras gibraltareñas y los pesqueros españoles, apoyados por lanchas de la Guardia Civil. Un episodio más de la pugna diplomática por las aguas territoriales que Gibraltar cree tener y España no reconoce. En el transcurso de esta breve crisis, que no supone ninguna novedad ya que surgen cada cierto tiempo, la incursión de una patrullera de la Guardia Civil en aguas que Gibraltar reclama como suyas en persecución de una moto acuática con motivo de las vigilancias contra el narcotráfico el día 24 de junio de 2013 y el hecho no contrastado de que se produjeran disparos por parte de la patrullera española, elevaron la tensión, formulando el Foreign Office una queja oficial por los hechos ocurridos. El propio Primer Ministro del reino Unido, David Cameron, reprochó, aprovechando un Consejo Europeo, al Presidente español, Mariano Rajoy, las incursiones en aguas de jurisdicción gibraltareña, en su opinión inaceptables. El gobierno español, a través del Ministerio del Interior, se defendió insistiendo en que no se produjeron disparos.

El episodio continuó con el hostigamiento de patrulleras gibraltareñas a pesqueros españoles, defendidos por la Guardia Civil, que a su vez se enfrentaba a las patrulleras gibraltareñas produciéndose colisiones entre ellas. La escala técnica de dos submarinos nucleares británicos en el puerto de Gibraltar para llevar a cabo reparaciones, uno el día 5 y otro el día 15 de julio, fue considerada como una provocación por el Gobierno español.

En este contexto de crispación diplomática, estalla el conflicto medioambiental que supone una elevación de la tensión como hacía tiempo que no se producía.

Desde hace aproximadamente una década, el gobierno de Gibraltar está llevando a cabo un proyecto, denominado Eastside Development Cape Vantage, para rellenar una plataforma artificial en terreno ganado al mar y en ella construir viviendas de lujo,

---

<sup>5</sup> Información recogida en los diarios *ABC*, *El Mundo* y *El País* entre julio de 2013 y enero de 2014.

aparcamientos y un puerto deportivo. Estos hechos han sido denunciados por el grupo ecologista “*Verdemar-Ecologistas en Acción*” ante la Unión Europea, dado que la zona litoral cuyo relleno se pretende ostenta la categoría de Zona de Especial Conservación declarada por la Unión Europea dentro la Red Natural 2000. En junio de 2013 vuelven a hacerse públicos detalles de estas infraestructuras, protestando el Ministerio español de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, que anunció la intención española de pleitear ante el Tribunal de Justicia de la UE para frenar esas prácticas, interviniendo también el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Ya en el mes de julio de 2013, justo después de los episodios ocurridos entre las patrulleras españolas y gibraltareñas, la mencionada ONG ecologista que sigue de cerca el proyecto del gobierno gibraltareño denuncia que la arena empleada en las labores de relleno procede de la duna de Valdevaqueros, un espacio protegido que pertenece al término municipal de Tarifa, junto con aportes de las playas de la propia Tarifa y de Algeciras. El gobierno de Gibraltar responde que eso es parcialmente cierto, se recibieron 2950 toneladas de arena procedente de dicha duna, suministradas por la empresa “*Van Oord LTD*” con los permisos necesarios expedidos por el gobierno municipal de Tarifa, pero no procedente de las playas. El ejecutivo gibraltareño también afirmó que cambiaron de proveedor ante los retrasos en el suministro, contratando a la empresa española “*GC Ingeniería y Obra Civil, S. L.*”. Ante esta declaración por parte de Gibraltar, la ONG presentan una denuncia penal ante la Fiscalía General del Estado contra el ayuntamiento de Tarifa, acusando al gobierno municipal de hurto agravado y falsedad en documento público en relación con los trámites relativos a la venta de arena a Gibraltar. También denuncia el grupo ecologista que durante el período de información pública, preceptivo en el ordenamiento urbanístico español antes de iniciar el proyecto, ya se estaba extrayendo arena y vendiéndose a Gibraltar.

Ante estos hechos, la Junta de Andalucía abrió un expediente informativo para comprobar si hubo irregularidades en los trámites que se siguieron a propósito de la expedición de las licencias a Gibraltar por parte del ayuntamiento de Tarifa. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente reclama ostentar la competencia de este conflicto, al pertenecer la duna de Valdevaqueros al dominio marítimo terrestre dependiente del organismo estatal “*Demarcación de Costas*”, pero la arena es depositada en una carretera competencia de la Junta de Andalucía. Esta

controversia de la arena procedente de espacios protegidos se acaba diluyendo desde la óptica internacional, dado que se trata más bien de un conflicto doméstico donde Gibraltar contaba con los permisos necesarios. La posible responsabilidad que se deduzca de estos hechos corresponderá a la administración que autorizó las extracciones, el ayuntamiento de tarifa.

Sin embargo, en la mañana del 24 de julio de 2013 tienen lugar los hechos más graves que conducen al culmen de la crisis, cuando el remolcador británico “Elliot” lanza al agua enormes bloques de hormigón a medio kilómetro de la costa gibraltareña. Los pescadores españoles avisaron a la Guardia Civil, cuya aparición hizo que el remolcador abandonara la tarea. Los pescadores que fueron testigos del lanzamiento de los bloques vieron que contaban con pinchos de hierro, para destruir los caladeros en los que suelen faenar, en aguas territoriales españolas. Por el contrario, el Gobierno gibraltareño afirmó que el lanzamiento de dichos bloques persigue la construcción de arrecifes con el objeto de aumentar la biodiversidad, ya que darán refugio a muchas especies marinas. Además, añaden que los hechos ocurrieron en sus aguas territoriales y que no toleraran interferencia alguna en su jurisdicción.

Al día siguiente, 25 de julio, otro remolcador procedente del puerto de Gibraltar procedió a realizar la misma maniobra, lanzando en el mismo lugar más bloques de hormigón. La Guardia Civil acudió a su encuentro como el día anterior, filmando los hechos y evitando un incidente mayor, ante la irritación de los pescadores, que albergaban el temor de que los bloques con pinchos destrozaran las redes de los caladeros, y que colisionaron con las lanchas de la policía gibraltareña y la Royal Navy.

El día 26 de julio, el Gobierno español presentó una queja formal al Reino Unido por vía diplomática ante su embajador en Madrid, por el grave perjuicio que se estaba ocasionando al medio ambiente local y a la actividad económica de los pescadores, recordando, a su vez, que los hechos se han producido en una zona no cedida al Reino Unido con arreglo al tratado de Utrecht y, por tanto, de jurisdicción española. El Ministro Principal de Gibraltar, Fabian Picardo, respondió que esas aguas son gibraltareñas y que no consentirían más injerencias. Para el Gobierno español y los pescadores de la zona la intención de los gibraltareños es construir un espigón artificial

para evitar que los pesqueros españoles entren a faenar en las aguas que Gibraltar reclama de su jurisdicción y España no las considera como tales.

La protesta española no se quedó ahí, sino que el mismo día 26 de julio comenzaron a realizarse controles aduaneros en la frontera de manera más estricta, lo que provocó colas de varias horas para entrar o salir de Gibraltar. Estos controles no remitirían en los días siguientes, lo que da lugar a una intensa actividad diplomática.

El día 29, el Reino Unido acusó a España de utilizar los controles aduaneros en la verja fronteriza como venganza por el lanzamiento de bloques de hormigón en aguas que pertenecen a Gibraltar. Así mismo, las autoridades del Peñón también recriminaron a España los exhaustivos controles, que provocan retenciones deliberadas, llegando a tildarlo de tortura. Por el contrario, el Ministro de Asuntos Exteriores español, García Margallo, respondió a William Hague, secretario del Foreign Office, que España se limitaba a cumplir con la obligación establecida en la normativa europea sobre controles fronterizos para evitar la circulación ilegal de personas, la evasión de capitales y luchar contra los tráfico ilícitos y el contrabando.

El día 30 de julio, el Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Miguel Arias Cañete, prohibió la entrada al Peñón de camiones cargados de hormigón y presentó una denuncia contra Gibraltar ante la Fiscalía de Medio Ambiente por el vertido de, aproximadamente, 70 bloques de hormigón en aguas españolas sin autorización-Título de ocupación del dominio marítimo terrestre y el preceptivo informe de compatibilidad con la Estrategia Marina del Estrecho y Alborán- e infringiendo varias normas medioambientales.

Siguiendo el mismo ejemplo, Gibraltar anuncia el 2 de agosto una queja contra España ante la Comisión Europea por los retrasos deliberados en el tránsito fronterizo. Argumenta Gibraltar que los controles fronterizos deben ser proporcionados, sin interferir en la libertad de movimiento de ciudadanos de la UE a través de una frontera interna de la UE. España mantiene su postura sobre los controles, que considera una obligación.

A partir de esta fecha comienza a rebajarse la tensión, dejando de producirse hechos como los ya narrados. Los últimos retazos de la crisis son encontronazos diplomáticos. El mismo 2 de agosto, el Ministerio de Interior español denuncia amenazas a agentes de policía española en la frontera, llegando a publicarse fotos de algunos agentes en una página web particular en Gibraltar, mostrando su apoyo al Gobierno gibraltareño a pesar de las diferencias que pudieran existir entre ambos ejecutivos. El Reino Unido convoca a consultas al embajador español en Londres al día siguiente.

En los días sucesivos sigue habiendo cruces de declaraciones entre autoridades de los dos Estados y de la colonia gibraltareña. El Ministro de Asuntos Exteriores, García Margallo, declara que se está estudiando la imposición de una tasa para cruzar la frontera, algo que finalmente no se ha producido hasta el momento, pero que generó malestar en Gibraltar y el Reino Unido.

El día 5 de agosto, un portavoz de la Comisión Europea respondía ante la queja elevada por Gibraltar y otras quejas de ciudadanos particulares sobre los controles fronterizos que realizaba España. El portavoz informó que Gibraltar no está incluido en el espacio sin fronteras ni en la unión de aduanas establecidas en el tratado de Schengen por lo que los controles fronterizos son legales aunque deben ser proporcionados, hecho que se analizaría, junto con la legalidad de la tasa de congestión que estaba estudiando el Gobierno español y el lanzamiento de bloques de hormigón, así como la ampliación del territorio ganado al mar por parte de Gibraltar, para lo cual prevén una reunión entre la Comisión y España que se produciría en septiembre u octubre de 2013. Mientras tanto, España mantiene la rigurosidad en sus controles fronterizos en Gibraltar.

Poco a poco la situación se va normalizando entre los dos países aliados. El 7 de agosto el Presidente español y el Primer Ministro británico mantienen una conversación telefónica, en la que se comprometen a rebajar la tensión y a mantener contactos para resolver la crisis diplomática. Sin embargo, siguen los intercambios de declaraciones entre diferentes autoridades de cada país. Una eurodiputada británica aboga por boicotear el turismo español en respuesta a los estrictos controles fronterizos. El Ministerio de Medio Ambiente prevé endurecer las sanciones contra las gasolineras flotantes de Gibraltar que suministran combustible en alta mar, práctica conocida como

bunkering. El 16 de agosto España protesta formalmente por la continuación de los trabajos para la construcción de un espigón, utilizando operaciones de relleno con arena y roca en aguas que son de jurisdicción española, de acuerdo con el tratado de Utrecht. Por ello, el día 21 de agosto, el Ministro de Interior español, Fernández Díaz, anunció que se prohibiría la entrada a Gibraltar de camiones cargados con arena y materiales de construcción para evitar la comisión de un delito medioambiental.

Los jefes del ejecutivo de ambos países se reunieron de nuevo en la cumbre del G-20 celebrada en San Petersburgo, entre el 5 y el 6 de septiembre. En esa reunión se sentaron las bases para volver a la normalidad en las relaciones bilaterales, si bien aún quedan pendientes de resolución denuncias y quejas por parte de las instituciones de la Unión Europea. España por un lado denunció el lanzamiento de los bloques y pretende su retirada. Gibraltar, con el apoyo del Reino Unido, quiere acabar con los controles tan estrictos en la frontera, al igual que evitar la imposición de la tasa de congestión por parte de España.

La Comisión Europea, por su parte, llevó a cabo su examen de la situación de Gibraltar a través de sus inspectores el día 25 de septiembre, ciñéndose a los problemas en la frontera terrestre, los controles en la verja fronteriza y el contrabando, si bien también examinaron cuestiones medioambientales, aunque no estaban previstas en la misión en un principio.

Al día siguiente, 26 de septiembre, el Presidente español, Mariano Rajoy, pronunciaba un discurso ante la Asamblea General de la ONU con motivo del Debate General de Naciones Unidas, donde denunció el anacronismo colonial que supone Gibraltar en el mundo y la negativa continuada de Reino Unido a dialogar sobre soberanía.

Ante la propia ONU, el Ministro Principal de Gibraltar, Fabian Picardo, pronunció un discurso el 9 de octubre arremetiendo duramente contra España, acusando a sus fuerzas de policía de disparar contra los gibraltareños. La insostenible acusación quedó vacía de contenido, no teniendo repercusión alguna en el nuevo cauce de las conversaciones entre España y Reino Unido.

El día 15 de noviembre, la Comisión Europea emitió el dictamen sobre su análisis de la situación en Gibraltar, corroborando la legalidad de los controles efectuados por España en la verja fronteriza.

Los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014 trajeron la normalidad corriente a la frontera hispano-gibraltareña, habiéndose soslayado la crisis diplomático, pero como dicen los pescadores de la Línea de la Concepción y *Verdemar-Ecologistas en acción*, el daño ya estaba hecho.

## **2.- ANÁLISIS RECIENTE DE LA CONTROVERSIA.**

La cuestión principal objeto de análisis de este trabajo son los hechos acaecidos en el verano de 2013 que desembocaron en una crisis diplomática entre Reino Unido y el Reino de España. Esta crisis ha sido un episodio más, aunque especialmente intenso, de desacuerdos jurídicos y fácticos con motivo del estatus jurídico del territorio no autónomo de Gibraltar, que se enmarca en la tricentenaria controversia mantenida por estas dos naciones, el denominado “conflicto de Gibraltar” surgido a raíz del Tratado de Utrecht de 1713 que puso fin a la guerra entre ambas con motivo de la sucesión al trono de España.

El conflicto siempre ha versado, versa y versará sobre la titularidad de la soberanía de Gibraltar, en un primer momento sobre la ciudad y el puerto para después, a lo largo del tiempo y conforme se sucedían los episodios de desencuentros y sorpresas, ampliarse esa diatriba sobre soberanía a la roca, el istmo y las aguas territoriales más allá del puerto que les rodean.

Este conflicto jurídico-político de soberanía es el origen y el eje en el cual se sustenta la controversia y el punto de partida de cuantos analizan histórica, política o jurídicamente la cuestión de Gibraltar. El asunto de la soberanía de Gibraltar es una cuestión muy manida por numerosos autores y no se trata de abordarlo en este trabajo. Sin embargo, como problema básico sobre el que pivota la disputa, el resto de puntos en conflicto que se han producido en esa crisis diplomática anglo-hispana transcurrida en el verano de 2013 derivan directamente de ese problema principal irresoluto, por lo que habrá de tenerse en cuenta como punto de referencia, sobre todo a efectos de resolución de esos conflictos subsidiarios.

Habrá que tener presente el conflicto sobre soberanía para efectuar un análisis de porque Reino Unido y España llegaron a un grado tan elevado de tensión diplomática como no había ocurrido en mucho tiempo.

## 2.1.- EL MARCO JURÍDICO DEL CONFLICTO.

### 2.1.1.-Validez del Tratado de Utrecht de 1713:

Para comenzar, lo primero que hay que analizar es el propio Tratado de Paz y Amistad de Utrecht, firmado en 1713, en cuanto a título jurídico e instrumento internacional de cesión de soberanía, problema principal y fuente de otros. Se deberá observar la interpretación que del título de cesión de soberanía hacen las dos naciones para poder delimitar el conflicto principal y los subsidiarios, así como la validez del mismo desde el prisma del derecho internacional en el seno de las Naciones Unidas.

Para efectuar este análisis, viene muy a cuenta la disertación que sobre ello realizó don Alejandro del Valle Gálvez, Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cádiz, en un artículo con motivo del trescientos aniversario del Tratado de Utrecht<sup>6</sup>, en el cual sintetiza las principales claves del conflicto.

El tratado fue firmado en 1713, mucho tiempo antes de la conformación del marco jurídico internacional de la Organización de las Naciones Unidas, pero tanto España como Reino Unido lo consideran compatible con el Derecho Internacional actual y con el mandato de las Naciones Unidas sobre la descolonización de Gibraltar, siendo por tanto aplicable.

En este artículo el profesor Gálvez realiza un acertado análisis sobre el X precepto del tratado, referente a Gibraltar, al cual considera en plena vigencia en tanto España y Reino Unido consideran vigentes sus disposiciones o más concretamente parte de ellas, a saber, los párrafos primero y último, quedando el resto inoperantes por estar desfasados e ir contra principios jurídicos de imperante aplicación en la actualidad. Es el caso de la disposición sobre el uso de la Religión Católica Romana o la prohibición de que *“judíos ni moros habiten ni tengan domicilio en la dicha ciudad de Gibraltar”*.

---

<sup>6</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, págs.117 a 156.Ver apartado 2.1, “La validez del Tratado de Utrecht”

El primer párrafo establece la cesión de la propiedad de la ciudad y el castillo de Gibraltar, así como las aguas del puerto y las defensas y fortalezas, por parte del Rey de España a la Corona del Reino Unido de Gran Bretaña.

El último prevé una cláusula para asegurarse que, en caso de que el Reino Unido quisiera desentenderse del enclave, Gibraltar vuelva a soberanía española, un derecho de retracto sobre el territorio.

Para afirmar que los párrafos primero y último son considerados aplicables por las partes basta con observar las declaraciones y actos que las autoridades del Reino Unido y España han efectuado al respecto.

El Reino Unido esgrime en cualquier oportunidad el primer párrafo como título de adquisición de soberanía al ser cedida por España en virtud de esa disposición. Añade que la soberanía sobre el istmo proviene de un título distinto, la prescripción adquisitiva del territorio ocupado. En cuanto al último párrafo, el parlamento británico y diversos ministros del Foreign Office en intercambios de cartas con sus homólogos españoles e incluso en una declaración interna con motivo de la promulgación de la Constitución de Gibraltar en 2006 reconocen explícitamente que la independencia de Gibraltar respecto del Reino Unido para constituirse como territorio autónomo y soberano no es posible sin el consentimiento de España, previa renuncia a su derecho de retracto que tiene sobre la ciudad y sus aledaños.

En cuanto a España, el último párrafo es evidentemente válido, pues pretende la devolución del territorio en los términos del tratado. Respecto al primer punto, España se resiste a hablar de cesión de soberanía propiamente, dado que el tratado establece la cesión de la propiedad sin ejercicio de jurisdicción, pero en el fondo, el debate y el conflicto jurídico tratan sobre soberanía.

### **2.1.2.- Delimitación de la cesión.**

De manera sintética se tendrá que analizar sobre qué zonas se cedió la soberanía, realizando una delimitación a grandes rasgos inferida de las posturas interpretativas de las dos naciones al respecto.

Aunque a primera vista pueda parecer que la cuestión es correspondiente al propio tema de la soberanía, también es importante para poder abordar jurídicamente otros conflictos como los que acaecieron en verano de 2013.

A modo de ejemplo, viene a colación uno de esos sucesos conflictivos descritos en los antecedentes de hecho de este trabajo, que analizaremos en su momento, como es el problema del lanzamiento de bloques de hormigón al mar para destruir los caladeros pesqueros de las cofradías de pescadores españolas.

Podemos observar que es distinto si ese lanzamiento se hace en aguas territoriales españolas, en cuyo caso se habría producido una transgresión de su soberanía a parte de los daños y perjuicios ocasionados a los particulares al impedirles llevar a cabo su actividad económica, que si se efectúa en aguas territoriales gibraltareñas, por ende británicas, pero que por medio de los acuerdos de pesca se cedieron a dichas cofradías para el ejercicio de esa actividad económica, produciéndose daños y perjuicios a los pescadores pero no quebrantando la soberanía española como es obvio.

Se puede anticipar que la interpretación del tratado por ambas partes difiere en el punto de las aguas territoriales, por lo que el concreto lugar donde se efectuó el lanzamiento es reclamado por cada cual como dentro de su mar territorial.

Por ello, parece necesario abordar el asunto de la delimitación geográfica y jurídica del conflicto principal de soberanía, para poder aplicar esa delimitación al resto de conflictos a tratar.

En primer lugar habrá que partir de lo previsto al respecto en el Tratado de Utrecht según su literalidad y compararlo con lo interpretado y aplicado por las partes. Según el artículo X del tratado, lo que España cedió al Reino Unido de Gran Bretaña fue: "ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen". Esta redacción no supone en sí misma una delimitación de lo cedido ya que no hace referencia alguna a cual es la frontera entre ambos países, sino una enumeración de los elementos que conforman Gibraltar cuando es cedido<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> ANGUITA OLMEDO, Concepción. "La cuestión de Gibraltar: orígenes del conflicto y propuestas de restitución (1704-1900) Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2004. ISBN 84-669-1153-7. Pág. 143 y ss.

El precepto del tratado no incluye la montaña o roca de Gibraltar, que puede diferenciarse geográficamente de la parte de la ciudad y el castillo. Sin embargo, tal como recoge el profesor Gálvez<sup>8</sup>, España siempre ha vinculado ambas partes como si fueran un todo, tal vez por la falta de utilidad de la cara oeste del peñón y la dificultad de acceso.

Pero siendo puntillosos en la interpretación literal del precepto, tal como argumenta el profesor Gálvez, España podría cuestionar en la actualidad la soberanía británica sobre el peñón, ya que el título de soberanía sería en realidad la prescripción adquisitiva, cuestión muy discutible que podría dar a España más argumentos a favor de su doctrina de la costa seca, es decir, limitar la soberanía marítima del Reino Unido en Gibraltar a las aguas del puerto exclusivamente.

Donde sí esgrime el Reino Unido la prescripción adquisitiva como título de soberanía es sobre el territorio del istmo que une físicamente la pequeña península gibraltareña con la península ibérica. Este istmo de ninguna manera fue cedido por el Tratado de Utrecht<sup>9</sup>, siendo ocupado por los británicos en el año 1854 de manera continuada y, según ellos mismos, de manera pacífica y no contestada, es decir, sin oposición ni protesta por parte de España, que reaccionó tarde y mal.

En cuanto a las aguas territoriales, siguiendo la síntesis del profesor Gálvez, si bien es cierto que el tratado solo cede el puerto y sus aguas, no especifica en ningún momento que la voluntad de las partes al momento de la firma del tratado sea la de la cesión de soberanía limitada al ámbito terrestre más el puerto, estableciéndose una costa seca.

Por tanto, hay una presunción favorable a que el Reino Unido tenga aguas territoriales en la bahía de Gibraltar, cuya soberanía proviene de la soberanía de la propia costa. Ésta presunción es una formulación teórica del profesor Antonio Remiro

---

<sup>8</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, págs.117 a 156. Ver apartado 2.2, “La delimitación del territorio cedido. La montaña, el istmo y las aguas de Gibraltar”.

<sup>9</sup> ORTEGA CARCELÉN, Martín. “Gibraltar y el Tratado de Utrecht”. *Revista ARI. Real Instituto Elcano*. 19/2013, 31 de mayo de 2013.

Brotons<sup>10</sup>. Aquí entra en juego lo que antes se advertía sobre la montaña, no incluida en el tratado como territorio cedido y que podría ser reclamada por España como de su soberanía de tal forma que no generaría soberanía británica en las aguas colindantes.

Hay que hacer mención especial de la “demarcación fronteriza”, distinta de la delimitación geográfica de soberanía. La demarcación consiste en el establecimiento de una línea fronteriza sobre el terreno<sup>11</sup>. Sin embargo, en el caso de Gibraltar no hay delimitación alguna por tratado ni tampoco hay frontera internacionalmente reconocida fruto del acuerdo común entre los dos estados.

Con la expansión británica sobre el istmo, primero en 1854 y después en 1909, se estableció una verja que se utiliza funcionalmente como frontera, en defecto de una demarcación en el Tratado de Utrecht. Reino Unido en 1909, al momento de construir la verja de centinelas, cuando se lo comunicó a España aseveró que no se trataba de una verja fronteriza, pero en el año 1966, cuando defendió su soberanía sobre el istmo en virtud de la figura de la prescripción adquisitiva, cambió su parecer, indicando que la verja era en efecto una delimitación de la frontera.

España considera que la verja no es ni puede ser la demarcación fronteriza entre los dos países, principalmente porque no admite la soberanía británica sobre el istmo ni comparte la demarcación fronteriza que unilateralmente ha decidido establecer el Reino Unido<sup>12</sup>.

Una vez analizadas todas las vertientes problemáticas sobre la cuestión de la soberanía ya se puede tener una idea de conjunto del escenario geográfico-jurídico que sirve de contexto a los conflictos que se van a analizar.

Las posibles soluciones de España para la resolución de estos conflictos de soberanía se analizarán más adelante en relación con los episodios ocurridos en la crisis veraniega de 2013.

---

<sup>10</sup> REMIRO BROTONS, Antonio. “Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. ISSN 1575-720X, Nº 10, 2004, págs. 133-182.

<sup>11</sup> REMIRO BRONTONS, Antonio. “*Derecho Internacional*”. 2ª Edición. Tirant lo Blanch. 2007. ISBN: 978-84-8456-798-1.

<sup>12</sup> UXÓ PALASÍ, José. “El istmo de Gibraltar”. *Estudios sobre Gibraltar*. Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE). 1996. Pags. 298 a 310.

### 2.1.3.- El conflicto en el sistema de la Organización de Naciones Unidas.<sup>13</sup>

Desde 1946, la controversia ha sido tutelada por la Organización de las Naciones Unidas, marco legal aceptado por ambas partes en el cual se parte del tratado de Utrecht como título válido de adquisición de soberanía y jurisdicción sobre Gibraltar por parte de Reino Unido.

En dicho marco, para las Naciones Unidas Gibraltar es un territorio pendiente de descolonización por la vía de las negociaciones entre Reino Unido y España, que desemboquen en una reintegración territorial a España de los territorios cedidos por el tratado de Utrecht a favor de Reino Unido.

Precisamente este mandato descolonizador resta cierta efectividad al título jurídico de adquisición de soberanía del Reino Unido, porque la Comunidad Internacional, a través de las Naciones Unidas, le solicita la descolonización del mismo. Por tanto, el título le confiere al Reino Unido, más que la soberanía, el estatuto de Administrador de un Territorio no autónomo<sup>14</sup>.

Ese mandato de la Naciones Unidas para resolver el conflicto mediante negociaciones bilaterales se ha plasmado en el llamado “Proceso de Bruselas”, surgido de la Declaración de Bruselas, en marcha desde 1984. Es evidente, por tanto, la relación jurídica entre el mandato de la Naciones Unidas de descolonizar Gibraltar por la vía de las negociaciones hispano-británicas y el “Proceso de Bruselas” instado por ambas naciones.

Tras el impulso inicial, donde se resolvieron cuestiones de carácter local y fronterizo, como la puesta en marcha de nuevo de comunicaciones y transportes entre la península y la colonia, el proceso fue decayendo sin llegar a ningún acuerdo que resolviera el conflicto principal sobre soberanía, llegando a estar completamente inactivo en el año 2002, a pesar de las buenas relaciones bilaterales entre los dos países

---

<sup>13</sup>Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960, *Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*. Ver Resoluciones posteriores sobre Gibraltar, p.e: Resolución 2070 de 16 de diciembre de 1965.

<sup>14</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 23/2013, 20 de junio de 2013.

debido a su integración en la coalición internacional formada contra el régimen de Saddam Hussein en Irak.

En ese año 2002, las negociaciones entre el Presidente español José María Aznar y el Primer Ministro británico Tony Blair sobre una fórmula de cosoberanía se ven truncadas tras la negativa del parlamento británico.

De hecho, el proceso de Bruselas ha visto fructificar acuerdos importantes que luego no se han llevado a la práctica, como el Acuerdo sobre el aeropuerto de 1987 o el Acuerdo de pesca de 1988.

Las negociaciones se reavivan a partir del año 2004, cuando el Partido Socialista Obrero Español gana las elecciones generales y propone un nuevo cauce de diálogo para el acercamiento, llamado Foro de Diálogo o también Foro tripartito sobre Gibraltar<sup>15</sup>.

Este nuevo Foro tiene carácter informal pero permanente de exclusiva dedicación al caso gibraltareño, promocionando la cooperación transfronteriza. Su mayor éxito fueron los Acuerdos de Córdoba de 2006, mediante los cuales se restablecían las comunicaciones y transportes sin apenas limitaciones y se resolvían problemas concretos de carácter local que repercuten en beneficio de los habitantes de la Bahía de Algeciras<sup>16</sup>.

El Foro de Diálogo siguió operativo durante las dos legislaturas de gobierno del PSOE hasta noviembre de 2011, momento en el cual el Partido Popular gana las elecciones generales y el gobierno de España pretende reformar el Foro, principalmente en su composición, dado que considera que Gibraltar no puede estar negociando al nivel que España y Reino Unido, motivo por el cual quiere introducir a la mancomunidad del Campo de Gibraltar.

De esta manera, España y Reino Unido abordarían los problemas principales sobre soberanía, excluyendo a Gibraltar, que negociaría con la mancomunidad del Campo en materias de carácter local. Esta propuesta fue rechazada por Reino Unido y

---

<sup>15</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada. “Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Nº 9, 2005. ISSN-e 1697-5197.

<sup>16</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada. “La nueva estrategia para Gibraltar: el foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006”. *Revista española de derecho internacional*. Vol. 58, Nº 2, 2006. ISSN 0034-9380. Págs. 821 a 842.

Gibraltar, pero dado que España tampoco quiere una negociación a tres que incluya a Gibraltar, el Foro ha entrado en una fase de crisis.

En un principio, Reino Unido estaría a favor de continuar la negociación bilateral sobre soberanía, más propia del proceso de Bruselas que del Foro de Diálogo, pero supedita su participación al consentimiento de Gibraltar, que por supuesto se niega<sup>17</sup>.

## **2.2- POSICIONES DE LAS PARTES EN EL CONFLICTO:**

### **2.2.1.-Los principios de la reclamación española en el conflicto de Gibraltar:**

Tal como recoge en su artículo el profesor Del Valle Gálvez<sup>18</sup>: “Gibraltar es una reclamación histórica y permanente del Estado español”, con el objetivo de la reintegración territorial del territorio amputado con perfidia por parte del Reino Unido mediante el Tratado de Utrecht. Esta es la concepción tradicional e histórica de la reclamación española.

Pero en la actualidad, además de esas causas y justificaciones históricas, hay otros motivos que van más allá de la soberanía perdida, como actuaciones irregulares e incluso delictivas: contrabando, evasión de capitales, blanqueo de dinero, tráfico de drogas y actividades perjudiciales para el medio ambiente como el bunkering, la construcción de espigones y plataformas marítimas artificiales así como la reparación de

---

<sup>17</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. “Gibraltar de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”. *Revista ARI. Real Instituto Elcano*. 21/2012, 23 de marzo de de 2012.

<sup>18</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, págs.117 a 156. Ver capítulo 3.1, “Posiciones y contradicciones de España.

naves militares de propulsión nuclear en el puerto de Gibraltar y aguas aledañas, donde evacuan sus aguas contaminadas de los reactores, vertidos que alcanzan las aguas territoriales españolas.

Habrà que observar cuales han sido los tradicionales planteamientos de España en su política exterior referidos a Gibraltar y que nuevas medidas ha introducido el gobierno español a propósito de la crisis diplomática que tuvo lugar en verano de 2013.

En esa línea histórica, estos son los principales postulados seguidos por los gobiernos de la España democrática hasta nuestros días, algunos ya puestos en práctica durante la época franquista.

En primer lugar, existe un acuerdo común entre todas las fuerzas políticas democráticas españolas para continuar con la reclamación y exigir la reintegración de Gibraltar a dominio soberano español. Los principios que rigen dicha reclamación son los siguientes:

Renunciar al uso de la fuerza o a la amenaza de la misma contra el Reino Unido o Gibraltar, pero no por ello dejar de impedir mejoras en sus posiciones. En las negociaciones no se utilizará a la población gibraltareña española originaria, o más bien a sus descendientes, aunque se hizo en los años sesenta en las negociaciones mantenidas con la ONU. Desde entonces no se ha utilizado esta circunstancia en las negociaciones.

Ante la posibilidad de una hipotética incorporación de Gibraltar al territorio nacional bajo soberanía española, el legislador previó en la Constitución Española de 1978 un cauce de anexión o reintegración, en la fórmula prevista en el artículo 144 CE, apartado b), para la constitución de nuevas comunidades autónomas a partir de territorios no integrados en la organización provincial. También, hay una previsión al respecto en el Estatuto de Autonomía andaluz, concretamente en la Disposición Adicional Primera<sup>19</sup>.

Así pues, Gibraltar se reintegraría como la decimoctava comunidad autónoma española.

---

<sup>19</sup> ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando. Comentario de la Disposición Adicional Primera en TEROL BECERRA, Manuel José (dir.), *“Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía”*. Sevilla, Parlamento de Andalucía. 2012. ISBN: 978-84-92911-06-6.

Para llegar a eso, España plantea como principal modelo de solución del conflicto una fórmula de cosoberanía, mediante las negociaciones diplomáticas como principal vía de entendimiento.

El primero en hacer una propuesta en este sentido fue el Ministro de Asuntos Exteriores español Fernando Morán, gobernando el PSOE, en el año 1985. Sin embargo, su propuesta hablaba de un condominio. La primera vez que se habla de una fórmula de cosoberanía es en el año 1998, siendo Ministro de Asuntos Exteriores Abel Matutes, gobernando el Partido Popular.

Esta propuesta alcanzó su punto álgido en los años 2001 y 2002, cuando los presidentes de ambos países, Aznar y Blair, negociaron directamente la fórmula aprovechando la alianza entre los dos países y las buenas relaciones existentes. El principal contenido de la propuesta era celebrar un nuevo tratado que reemplazaría el de Utrecht de 1713. A pesar de todo la propuesta fue rechazada por el parlamento británico.

Otro punto importante es la no judicialización del conflicto de soberanía ante Tribunales Internacionales, aunque si se ha judicializado ante Tribunales Europeos conflictos subsidiarios como el referente al aeropuerto, impuestos o el medio ambiente, más como medidas de presión que de solución real de conflictos.

Como ya hemos visto, en la interpretación del Tratado de Utrecht España niega aguas jurisdiccionales gibraltareñas o británicas más allá del puerto, es decir, la llamada doctrina de la costa seca, al entender que el tratado realiza una delimitación minuciosa de lo cedido, haciéndolo solo respecto de las aguas del puerto y no de las que bañan las costas de la ciudad, el istmo y la montaña.

Como principal vía de resolución de conflictos elegida por España, las negociaciones diplomáticas sobre soberanía serán siempre con el Reino Unido, sujeto de derecho internacional y estado soberano. Con Gibraltar habrá de entenderse el propio Reino Unido, en cuanto a territorio británico de ultramar que es.

Esto se ha respetado incluso en el llamado Foro Tripartito, pues la negociación a tres bandas solo abordaba cuestiones de ámbito local, reservando los temas de soberanía a los dos estados. Este fomento de la cooperación local, establecido como principio de actuación en la Declaración de Lisboa de 1980 que inspiró la posterior Declaración de

Bruselas y el proceso del mismo nombre, tiene su base en la necesidad de convivencia entre las poblaciones, algo que sirve a largo plazo a las aspiraciones soberanas españolas.

Los acuerdos conseguidos se han plasmado en instrumentos no normativos, bajo la fórmula inglesa de “soft law”, nunca mediante tratados internacionales. Por el contrario, España siempre ha establecido declaraciones y reservas de soberanía en todo acto o tratado internacional que haya suscrito, no necesariamente con el Reino Unido, con algún grado de relación con la cuestión gibraltareña.

Recapitulando, todas estas premisas que informan la política exterior española respecto de Gibraltar pueden concretarse en dos grandes líneas de acción: la primera, potenciar las negociaciones bilaterales con el Reino Unido en el marco del mandato descolonizador de las Naciones Unidas y el posterior proceso de Bruselas, al fin y al cabo, la fórmula de cosoberanía y el Foro Tripartito han sido propuestas españolas, y segunda, fomentar la cooperación local con el objetivo no solo de asegurar la convivencia sino convencer a la población gibraltareña para la reintegración a la soberanía española.

Con la crisis del verano de 2013, ante las actuaciones llevadas a cabo por el gobierno de Gibraltar, relatadas en los antecedentes de hecho y que se trataran en su debido momento, España puso en marcha un paquete de medidas de presión como reacción a la política gibraltareña de actuar primero y dialogar después.

Se ha planteado que algunas de esas medidas puedan ser abusivas o incluso ilícitas atendiendo al derecho comunitario, cuestión que se analizará cuando se aborden las soluciones y posibilidades con que cuenta España para defender sus intereses internacionales y para resarcir a los particulares afectados por la conducta del gobierno de Gibraltar, como los pescadores por la destrucción de sus caladeros o los habitantes de la bahía de Gibraltar por la contaminación de la zona imputable a esas actuaciones.

Esa batería de medidas se concreta, citando la enumeración realizada por el profesor Gálvez, en las siguientes<sup>20</sup>:

---

<sup>20</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España. *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 32/2013, 19 de agosto de 2013.

- *“Denuncia ante la fiscalía de Medio Ambiente y la Comisión Europea de los vertidos de hormigón.*
- *Plan contra el fraude fiscal, y en concreto iniciar una inspección fiscal de 6700 gibraltareños residentes en España.*
- *Reforzar las inspecciones en la Verja para controlar el contrabando, el blanqueo de dinero y los tráficós ilícitos.*
- *Modificar la Ley del Juego para que utilicen servidores españoles las empresas de juego por Internet o casinos online de Gibraltar.*
- *Anular algunos acuerdos adoptados en el marco del foro tripartito, en particular en la Declaración de Córdoba, relativa al tráfico aéreo, cerrando el espacio aéreo y restringiendo parte de los vuelos a Gibraltar.*
- *Bloquear la entrada a Gibraltar de hormigón y otros materiales de construcción.*
- *Estudiar la posibilidad de crear una tasa de 50 euros para entrar y 50 euros más para salir de Gibraltar, cuya recaudación ayudaría a los pescadores damnificados por la destrucción de los caladeros.*
- *En este contexto, se han anunciado medidas contra la práctica de bunkering en las aguas en torno al Peñón, que en su mayor parte son Zona Especial de Conservación (ZEC) española, tras el Real Decreto 1620/2012 de 30 de noviembre, por el que se declara una ZEC en el Lugar de Importancia Comunitaria “Estrecho Oriental.*
- *Mediante Orden del Ministerio de Agricultura se ofrecerán ayudas a la flota pesquera de Algeciras y La Línea de la Concepción para resarcirles de los daños sufridos”*

Con todo lo dicho queda claro cuál es la posición de España, que intereses defiende y cuál cree que son las vías con más posibilidades para alcanzar el éxito en su histórica pretensión. La preferencia por las negociaciones en lugar de la vía judicial parece acertada, dado que una decisión de un Tribunal Internacional desfavorable sería un golpe mortal a la pretensión española, que por otro lado goza de la razón que le da la Asamblea de las Naciones Unidas a través de sus numerosas resoluciones instando la descolonización de Gibraltar reintegrándose en la soberanía española.

### **2.2.2.- La posición británica en el conflicto:**

La posición del Reino Unido en el conflicto se caracteriza por su continuidad en la línea de actuación en defensa de sus intereses<sup>21</sup>. Hasta la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, Gibraltar estuvo más de dos siglos bajo el control colonial británico, siendo un enclave de vital importancia comercial y militar, motivo por el cual los británicos desarrollaron la ciudad y mantuvieron a toda costa su posesión, devolviendo antes Menorca, toda una isla, que la ciudad de Gibraltar.

Esto propició que entre los gibraltareños y los británicos surgiera una especial relación, y con el paso del tiempo los gibraltareños tomarían parte en el conflicto de soberanía a favor del Reino Unido.

Tal posicionamiento ocurre ya en el siglo XX, cuando las Naciones Unidas instan a todas las potencias coloniales a comunicar los territorios colonizados que poseyeran, comunicando el Reino Unido la condición de Gibraltar como territorio no autónomo. A partir de este momento la posición de Reino Unido se vuelve más débil, pues admite que Gibraltar es una colonia dependiente.

Las Naciones Unidas, en el marco del proceso descolonizador que tuvo lugar en los años sesenta, interpelan a las partes mediante resoluciones de la Asamblea General para que se descolonice Gibraltar mediante el diálogo con España, para su reintegración territorial en ésta última.

Sin embargo, Reino Unido utiliza los sentimientos de los gibraltareños, que no desean reintegrarse en España, para mantener el statu quo, manteniendo el conflicto abierto y soslayando el diálogo sobre soberanía, trasladándolo a la independencia de Gibraltar.

Para ello, Reino Unido convocó un referéndum en Gibraltar en el año 1967, preguntando a los gibraltareños si preferían hallarse bajo soberanía británica o reintegrarse en España, tal como establecían las Naciones Unidas que debía hacerse. El 99´64% de los gibraltareños votó a favor de permanecer bajo soberanía británica.

---

<sup>21</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, págs.117 a 156.

Tras esta maniobra política, Reino Unido concedió una constitución a Gibraltar en 1969, mediante la cual se comprometía a no llevar a cabo ninguna actuación sin el conocimiento y consentimiento de los gibraltareños. Ya en el año 2002 se cambia su estatus jurídico, de colonia de la corona pasaba a territorio británico de ultramar, y se otorga una nueva constitución en 2006 que reemplaza a la anterior, que prevé la autodeterminación del pueblo de Gibraltar y el autogobierno bajo soberanía propia.

Así Reino Unido ha pasado a un segundo plano para escapar de ese mandato descolonizador de las Naciones Unidas, apoyando a Gibraltar en su propuesta de autodeterminación, si bien es verdad que Reino Unido considera que tal reivindicación requiere con carácter previo el consentimiento expreso de España para dejar sin efecto el derecho de retorno a su favor contemplado en el Tratado de Utrecht, título válido para las dos naciones, como ya se ha visto, aunque no para Gibraltar.

En resumen, Reino Unido da validez al Tratado de Utrecht pues en virtud a éste ha ostentado la soberanía de Gibraltar los últimos trescientos años, lo cual equivale a decir que en tanto siga siendo válido, porque las partes quieran seguir aplicándolo, el tratado impedirá cualquier tipo de independencia o fórmula de autogobierno o autodeterminación de Gibraltar.

### **2.2.3.- La posición de Gibraltar:**

La población de Gibraltar, representada por su gobierno, no quiere una reintegración en la soberanía española, a la par que se encuentra cómoda estando tutelada por el Reino Unido. Consideran, además, tener derecho a la autodeterminación como pueblo independiente, reivindicando la aplicación a su caso de los principios generales de las Naciones Unidas.

El objetivo de Gibraltar de resolución del conflicto es la obtención de un estatuto internacional que le garantice cierto nivel de autogobierno<sup>22</sup>, no ser absorbido por España y contar con Reino Unido para que asuma la competencia de las relaciones diplomáticas y la defensa militar de Gibraltar.

El motivo de este respaldo total a las aspiraciones de autonomía de Gibraltar se debe al interés británico en mantener el enclave estratégico militar del peñón, el cual mantendrían tras la hipotética independencia y autodeterminación como pueblo libre de Gibraltar.

Los propios gibraltareños, con el sempiterno respaldo británico, consideran que la descolonización ya se efectuó en virtud de la constitución de 2006, que les aportó la autonomía necesaria para ello, renunciando Reino Unido a una soberanía plena en Gibraltar, adquiriendo para ello el compromiso de no llevar a cabo ninguna acción en contra de la voluntad gibraltareña. Gibraltar adquiere el derecho a ser consultado sobre cualquier cuestión de gobierno o sobre su estatus internacional, decidiendo en última instancia en virtud a su derecho de autodeterminación.

No obstante, el Reino Unido sigue teniendo soberanía sobre Gibraltar mientras sea valido el Tratado de Utrecht, premisa que Gibraltar no comparte, pues considera que dicho tratado ha quedado invalidado por la constitución de 2006, a partir de la cual dejaron a tras el período de colonia para ejercer su derecho a la autodeterminación, faltando solo el debido reconocimiento internacional que creen debe otorgárseles, pues solo el pueblo de Gibraltar puede, democráticamente, elegir sobre su futuro, sin que le sean aplicables los acuerdos entre España o Reino Unido o resoluciones de las Naciones Unidas que no defiendan su independencia.

Sin embargo, Gibraltar sabe que hasta que España y las Naciones Unidas acepten sus postulados y reconozcan a Gibraltar como independiente, será imposible obtener el estatuto internacional que desean.

A este respecto, las Naciones Unidas se han manifestado numerosas veces negando la posibilidad de la autodeterminación, ya que consideran que los gibraltareños

---

<sup>22</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, págs.117 a 156.

no son propiamente un pueblo con este derecho, pues no está reconocido por la Comunidad Internacional y que la solución al conflicto pasa por conversaciones bilaterales sobre soberanía entre España y Reino Unido.

En cuanto a que la constitución de 2006 sea instrumento de autodeterminación promulgada haciendo uso de la soberanía del pueblo de Gibraltar, Paz Andrés Sáenz de Santamaría, Catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Oviedo, sostiene<sup>23</sup> que dicha constitución no representa la suprema norma escrita que se da a sí mismo el pueblo de Gibraltar, sino que se trata de un Decreto Constitucional que emana del Consejo Privado de la Reina, jefa del Estado de Reino Unido, por lo que se trata de una constitución otorgada por el jefe del Estado, que aún es el representante de la soberanía británica en Gibraltar, fruto además de las negociaciones de Gibraltar con el Gobierno británico.

El hecho de que dicha constitución fuese sometida a referéndum no significa que, al aprobarla mediante esa votación, el pueblo gibraltareño esté ejerciendo soberanía propia. Dicha carta magna les viene impuesta ya que no ha sido redactada por un parlamento constituyente de Gibraltar electo a tal efecto y si se realiza el referéndum es porque el Reino Unido se constituye en un sistema democrático de gobierno, con Gibraltar incluido dentro del ámbito competencial de ese gobierno.

Además, tanto Reino Unido como Gibraltar defienden que con la votación se ha ejercido un derecho democrático de elección sobre su futuro político, sin reintegración soberana en España y aceptando el papel protector de Reino Unido que les brinda su apoyo en la pretensión de autodeterminación que libre e independientemente han votado, motivo por el cual esa autodeterminación debe ser reconocida por la Comunidad Internacional en virtud de máximas democráticas.

En otro orden de cosas, tras el enfriamiento del Foro tripartito de Diálogo, las autoridades gibraltareñas han mantenido una política agresiva respecto a la controversia con España.

---

<sup>23</sup> ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz. Desarrollos recientes sobre Gibraltar: nuevo enfoque y controversia. En *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*. Editorial Dykinson, año 2009, ISBN: 9788498498264, págs. 93-118.

En lo que Gibraltar considera su mar territorial se han producido numerosos incidentes navales históricamente, pero tal porcentaje se ha incrementado exponencialmente desde el año 2009.

España mantiene tráfico marítimo activo en esa zona, sobre todo de flota pesquera, e incluso la Guardia Civil y la flota de Aduanas de la Agencia Tributaria deben patrullar y operar por esas aguas para contrarestar la gran cantidad de contrabando y tráfico de drogas del estrecho.

La Royal Gibraltar Police y la Royal Navy británica se enfrentan numerosas veces a las autoridades españolas que se encuentran en el curso de operaciones antidroga o anti contrabando en esas aguas, lo cual habla por sí solo sobre la falta de honestidad y la mala fe con que se desenvuelve el gobierno gibraltareño, torpedeando estas operaciones de la policía española, con la pobre excusa de estar internándose en territorio marítimo gibraltareño y carecer de jurisdicción, precisamente cuando el mar territorial está en completa disputa y se ha refrenado el proceso de Bruselas que insta a la descolonización de Gibraltar que se plasme en una reintegración territorial a España.

Las autoridades policiales españolas saben a ciencia cierta que Gibraltar es una base franca para narcotraficantes y contrabandistas, lo cual ya es bastante malo. Además, la falta de colaboración entre las autoridades policiales y aduaneras de ambos países es nula, pero con el añadido de la intransigencia gibraltareña a que las autoridades españolas lleven a cabo sus operaciones en esas aguas en conflicto.

Estos choques ya los hubo en el pasado, sobre todo con la flota pesquera española que faenaba en esas aguas. El conflicto se resolvió a nivel local, negociando representaciones de pescadores de la Línea y Algeciras con las autoridades gibraltareñas, en la llamada mesa de la pesca, en 1999.

Por su parte, las autoridades españolas no suelen responder a las provocaciones de las fuerzas policiales gibraltareñas o británicas, pero si acuden en ayuda de los pesqueros acosados.

A este respecto, hay voces de políticos británicos como Peter Hain o columnistas de prensa de Reino Unido que no tienen mucha simpatía por el Gobierno de Gibraltar,

un territorio que jura lealtad a la Corona pero rehúye sus obligaciones tributarias y solivianta a un país aliado como España<sup>24</sup>

Y es en este contexto cuando llegamos al verano de 2013 y estalla el conflicto diplomático. Una vez más una provocación de Gibraltar, a la que España decide responder con contundencia, teniendo el Reino Unido que apoyar a su territorio de ultramar.

Además de los enfrentamientos entre pesqueros españoles y lanchas de la policía de Gibraltar así como de la guardia civil cuando acude en ayuda de los primeros, se han producido dos hechos que no son nuevos pero sí que saltaron al conocimiento de la opinión pública española y centraron la atención de la prensa nacional por primera vez en ese verano de 2013.

Se trata del lanzamiento en las zonas de caladeros donde faenan los pescadores de cofradías españolas de la bahía de Algeciras de bloques de hormigón con pinchos adheridos con el único objeto de romper las redes y destruir esos caladeros.

Pero también, de la construcción de un arrecife artificial ganándole terreno al mar, con el pretexto de establecer un refugio para la flora y fauna local. Pero parece muy extraño que para salvaguardar esas especies marinas se arrojen toneladas de material de construcción al mar, bloques de hormigón, grandes cantidades de arena, etc.

Aunque el problema sobre la soberanía de Gibraltar es la cuestión principal del litigio, hay problemas de otra índole que afectan directamente en la vida de los ciudadanos como son los problemas ambientales, que en la bahía de Algeciras son ciertamente mucho más graves que en otros litorales españoles y eso se debe fundamentalmente a la actitud del Gobierno de Gibraltar en sus ansias por ganar territorio a España y consolidar su posición sin pensar en las consecuencias.

A parte de esos problemas medioambientales también concurren conflictos de ámbito económico, la evasión de impuestos, el blanqueo de capitales y el contrabando que perjudica al comercio local español, así como conflictos directamente criminales, como ya se ha comentado, el tráfico de estupefacientes que se apoya en la falta de

---

<sup>24</sup> MOLINA A. DE CIENFUEGOS, Ignacio. Todo lo que sigue siendo sólido entre España y Reino Unido. *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 31/2013, 19 de agosto de 2013.

colaboración entre autoridades e incluso la protección indirecta que de estas actividades hace la policía gibraltareña al enfrentarse con los operativos de la guardia civil.

Todos estos problemas serán analizados a continuación para plantear después las posibles soluciones que puede adoptar España para resolverlos.

## **2.3- LOS PROBLEMAS MEDIOAMBIENTALES EN LA BAHÍA DE ALGECIRAS.**

### **2.3.1.- Los conflictos derivados de la controversia de Gibraltar:**

En el marco del conflicto sobre la soberanía de Gibraltar se han ido presentando nuevas controversias derivadas de ésta primigenia, que en el momento en el que se produjo la cesión ni siquiera se habían contemplado, como el conflicto sobre el mar territorial de Gibraltar. En esa época no existía la concepción actual de mar territorial, motivo por el cual nada se reflejó en el Tratado de Utrecht al respecto.

En ese mismo sentido se entiende el conflicto medioambiental, íntimamente relacionado con esa controversia territorial de más o menos millas marinas o el istmo adquirido por prescripción adquisitiva. Nada se previó al respecto al momento de la cesión de soberanía, pero ambas partes se han encontrado con el problema y han tenido que buscarle soluciones, incorporando a la política exterior sobre Gibraltar numerosos nuevos planteamientos y nuevas posiciones para colmar estas nuevas diatribas.

Como ejemplo de esta extensión de la actividad diplomática en proporción a los conflictos jurídicos que van surgiendo cada vez más numerosos sirven los acuerdos alcanzados durante el proceso de Bruselas, donde se pactó reintegrar las comunicaciones entre la península ibérica y Gibraltar, primero en cuanto al paso de peatones y vehículos por la frontera, más tarde las comunicaciones por ferry para acabar restableciéndose el uso del aeropuerto y las comunicaciones electrónicas (internet).

En cuanto a los problemas ambientales, como las demás controversias subordinadas, han surgido tiempo después de tener lugar la cesión de soberanía. Esto se debe en gran parte porque los problemas medioambientales no se conocían como tal en el siglo XVIII.

Ha sido a lo largo del siglo XX cuando el medio ambiente ha sido abordado por el derecho, en el ámbito interno de cada estado y en el derecho internacional, ante la profunda concienciación de las sociedades modernas sobre este problema y como respuesta a esas preocupaciones.

En Gibraltar ha ocurrido exactamente eso. Los problemas medioambientales no estaban incluidos en la agenda de negociaciones de Gibraltar ni parecía que lo fueran a estar. Sin embargo, una serie de incidentes perjudiciales para el medio ambiente de la zona de la Bahía de Algeciras alarmaron a la población de la comarca del Campo de Gibraltar y pusieron en marcha una reacción social a este problema<sup>25</sup>.

Para el profesor Jesús Verdú Baeza, el punto de inflexión a partir del cual comienza a existir dicha concienciación ambiental en la sociedad, primero en las poblaciones cercanas a Gibraltar y después a nivel nacional, se produce cuando un submarino nuclear británico fondea para ser reparado en el puerto de Gibraltar en mayo del año 2000.

Al llegar a puerto, el buque de guerra expulsó agua contaminada al mar, a la par que llevaba consigo residuos radioactivos y tenía una avería en el sistema de refrigeración del reactor nuclear<sup>26</sup>.

Este incidente tan grave provocó una honda preocupación social, al darse cuenta los habitantes de la zona del riesgo tan alto que estaban asumiendo al vivir tan cerca de la base militar británica.

Según expone el profesor Verdú, esa preocupación se traduce en una reacción de la sociedad, que ven el problema de la soberanía de Gibraltar como algo mucho más

---

<sup>25</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. *Gibraltar, Controversia y Medio Ambiente*. Dykinson. Madrid. 2008. ISBN: 978-84-9849-191-3.

<sup>26</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012, págs. 1 a 25.

importante de lo que había parecido hasta ese momento. Ya no se trata solo de justicia histórica o la recuperación del prestigio nacional, sino que la propia salud de los habitantes de la zona está en juego, al igual que la integridad del medio ambiente.

Esa reacción se canaliza a través de plataformas sociales, partidos políticos, sindicatos y organizaciones ecologistas, con el objeto de que sus preocupaciones sean escuchadas por el Gobierno de España, con el deseo de que actuara en consecuencia.

En un principio el Gobierno español no se hizo eco de las exigencias de esa parte de la ciudadanía que exigía que se tomasen cartas en el asunto. Era la época de la gran coalición internacional contra Irak, y España era íntima aliada de Reino Unido y Estados Unidos, como ya se ha comentado.

Sin embargo, la reacción social continuó, manteniendo esas plataformas y organizaciones creadas una actividad reivindicativa constante, denunciando cuantos incidentes medioambientales, sobre todo referentes a vertidos de hidrocarburos por culpa de los accidentes marítimos y la practica conocida como bunkering, se producían en la Bahía y publicando informes al respecto, que poco a poco colocó la controversia medioambiental en el centro de las negociaciones bilaterales y en el Foro tripartito de Diálogo.

Como punto de esas negociaciones entre las partes, la controversia medioambiental se quedó sin cauce de resolución de conflictos al verse interrumpido el Foro tripartito de Diálogo. En esta materia es especialmente gravoso que no haya un cauce adecuado para tratar estos problemas que inciden directamente sobre la vida de los ciudadanos.

### **2.3.2.-Ubicación geográfica del conflicto:**

Evidentemente, los problemas medioambientales que se suscitan como subsidiarios del conflicto de soberanía de Gibraltar tienen lugar en la Bahía de Algeciras, en los puntos fronterizos marítimos y terrestres entre España y Gibraltar.

Pero parece necesario establecer con concreción los lugares exactos donde se han producido los principales incidentes fácticos de la crisis diplomática de julio y agosto de 2013.

La Bahía de Algeciras se ubica en la comarca española del Campo de Gibraltar que se encuentra situada en el sur de la península ibérica, siendo la orilla norte del estrecho de Gibraltar.

La bahía está comprendida entre Punta Europa al este, el accidente geográfico es la denominada roca de Gibraltar, bajo soberanía británica, y Punta Carnero al oeste, que pertenece a la localidad española de Algeciras. Su anchura es aproximadamente de 8 kilómetros, siendo su longitud tierra adentro de 10 kilómetros aproximadamente.

Dentro de la bahía, Gibraltar y el Reino Unido sostienen poseer la jurisdicción en las aguas territoriales colindantes a sus costas en 3 millas náuticas que equivalen a 5´6 kilómetros aproximadamente.

El lugar de lanzamiento de bloques de hormigón para destruir los caladeros y conseguir así que los buques de la flota pesquera española en dejen de faenar en esas aguas se encuentra al noroeste de la ciudad, a medio kilómetro de la costa, justo al norte del final de la pista del aeropuerto de Gibraltar situado en el istmo.

El Gobierno de Gibraltar lleva mucho tiempo preparando un proyecto urbanístico que contaría con un complejo hotelero de lujo, una playa más grande preparada para el turismo y un puerto deportivo en la cara oeste del Peñón, al otro lado donde se produjo este lanzamiento de bloques. El proyecto se denomina “Cape Vantage”, el futuro nombre del complejo hotelero.

Las tareas de relleno con arena y piedra para ganar terreno al mar se encuentran dentro de las obras de este proyecto que se lleva a cabo en la zona oeste del Peñón. Por eso Gibraltar justifica el lanzamiento de esos bloques de hormigón en la zona noroeste aduciendo que dichas plataformas pétreas servirán para el alojamiento de las especies marinas de la zona fomentando así la biodiversidad local.

Sin embargo, el resultado real de ese lanzamiento es la destrucción de los caladeros de pesca de las cofradías españolas, como ya se ha dicho. Al dejar de faenar

en esa zona noroeste del Peñón, el Gobierno de Gibraltar tiene mayor libertad para continuar la construcción del arrecife artificial en esa zona.

Y la construcción de ese arrecife no se debe al altruismo ambiental que pregona el Gobierno de la roca, pues multitud de organizaciones no gubernamentales con finalidades de protección medioambiental y plataformas de la sociedad civil de la zona no cesan de recordar que las obras y el resultado final de las mismas son altamente perjudiciales para la biodiversidad que pretenden defender.

La única razón que tiene Gibraltar para la construcción de ese arrecife es mantener los pesqueros españoles más alejados de sus costas, de manera que se consolide por la vía de los hechos consumados la posición de las 3 millas náuticas de aguas jurisdiccionales que no acepta España.

Además, el arrecife permitirá a Gibraltar llevar a cabo una ampliación del puerto en un futuro, si lo consideraran necesario.

Para un mayor escarnio, las aguas del este del Peñón donde se pretende llevar a cabo el proyecto urbanístico se encuentran dentro de una Zona de Especial Conservación (ZEC). Las aguas incluidas en esta zona no coinciden exactamente con la superficie del Lugar de Importancia Comunitaria Estrecho Oriental anterior, pero se solapan en gran parte.

Y es que para declarar a un espacio ambiental como Zona Especial de Conservación de la Red Natura 2000 de la Unión Europea por parte de un estado miembro previamente ha tenido que ser considerado como Lugar de Importancia Comunitaria (LIC) por la Comisión Europea. Con la declaración de Zona Especial de Conservación, el estado miembro contrae la obligación de adoptar las medidas de conservación necesarias para una gestión razonable de esos espacios.

La Zona Especial de Conservación adquirió este rango mediante el 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.

A su vez, el Lugar de Importancia Comunitaria Estrecho Oriental español solapó al concedido al Reino Unido en las aguas de Gibraltar, llamado “*Southern Waters of Gibraltar*” lo cual provocó un conflicto judicial contra esta decisión de la Comisión Europea<sup>27</sup>.

Estas zonas de protección no alcanzan las aguas al norte del aeropuerto en la cara oeste del Peñón donde se efectúan las obras del arrecife artificial y se lanzaron los bloques de hormigón. Desde la Bahía de Algeciras se extiende al mar de Alborán, teniendo una superficie de 23.641,82 hectáreas y alcanzando una amplitud máxima de 7´4 millas náuticas<sup>28</sup>.

Una vez más se demuestra la actuación deshonestas de Gibraltar y su persecución de intereses espurios a costa de bienes jurídicos más importantes, como la salud de los 250.000 habitantes de la bahía de Algeciras y el medio ambiente y sus ecosistemas en la zona.

Por último, hay que mencionar que por parte española también existe un proyecto de ampliación del puerto de Algeciras, en la otra orilla de la Bahía. De la misma forma que los proyectos de Gibraltar, estas obras podrían provocar graves perjuicios al medio marino, alguno de carácter irreversible si no se estudian otros modelos económicos de desarrollo sostenible para la zona.

### **2.3.3.- Las medidas medioambientales en la Bahía de Algeciras:**

La situación geográfica de la Bahía de Algeciras, en el extremo norte del estrecho de Gibraltar, influye de manera muy importante en su medioambiente, sobre todo en los ecosistemas marinos.

---

<sup>27</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel. 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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013.

<sup>28</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel. 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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013. Mirar págs. 20 a 28.

Se trata de un lugar donde confluyen dos continentes, Europa y África, y dos océanos, el Atlántico y el mar Mediterráneo. Esto convierte al estrecho de Gibraltar y, en él incluido, a la Bahía de Algeciras en una zona con unas circunstancias muy peculiares, con episodios de aislamiento biológico y especiación muy fuertes, con un alto grado de endemismos en sus especies<sup>29</sup>.

Estas circunstancias han determinado que se haya establecido protección ambiental administrativa a la zona, tanto a través de figuras nacionales de España y Gibraltar como figuras administrativas de protección de derecho ambiental comunitario europeo<sup>30</sup>.

También, el paisaje de la Bahía de Algeciras junto con el estrecho de Gibraltar se ha tenido en cuenta como un valor a proteger conforme a la Convención Europea del Paisaje celebrada en Florencia en el año 2000, instado por el Consejo de Europa, en cuyo preámbulo se establece que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y ordenación pueden contribuir a la creación de empleo.

Sin embargo, a pesar de la realidad de estas ricas notas características del medio natural y ecosistemas de la Bahía de Algeciras, su situación ambiental se encuentra en un estado de cada vez mayor deterioro llegándose al punto de que algunos expertos hablan de crisis ambiental.

Todos los perjuicios que se provocan al medio ambiente de la zona no solo provocan el deterioro de los ecosistemas locales, sino que afectan directamente a las personas en el ámbito de su salud. El profesor Verdú destaca un estudio sobre índices de mortalidad en España para demostrar la relación entre el deterioro del medio ambiente y una mayor mortalidad en esa zona<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> VALDÉS CASTRILLÓN, Benito. El elemento endémico en el campo de Gibraltar. *Almoraima* N° 15. 1996. Págs. 13 a 33.

<sup>30</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012, ver páginas 4 a 5, Situación ambiental de la bahía.

<sup>31</sup> BENACH, Joan. *Atlas de mortalidad en áreas pequeñas de España*. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. 2001.

Siguiendo los planteamientos de esta obra, en el Campo de Gibraltar existe un riesgo mayor de padecer cáncer de pulmón, enfermedades cardíacas y cerebrovasculares, diabetes o cirrosis. Y todo ello en relación con las características sociales y ambientales del entorno de esa parte de la población.

Toda esta problemática se concentra en la Bahía de Algeciras, principalmente por la posición de Gibraltar, cuya economía se basa mayoritariamente en el comercio, que por sus circunstancias ha de desarrollarse principalmente por vía marítima, y como base militar de Reino Unido.

A esto hay que añadirle que en una misma zona se apliquen varios cuerpos normativos distintos, el español, el europeo y el gibraltareño, así como diversas políticas medioambientales y económicas que pueden ser contradictorias entre sí.

Pero los efectos de esa problemática pueden extenderse por toda la costa del sol y la costa de la luz, incluso llegando hasta las aguas de marruecos. El historial de accidentes marítimos que han vertido su combustible al mar es muy amplio. Por citar algunos, el accidente del *Spabunker IV* en 2003, el *Sierra Nava* en 2007 o el *MV New Flame* también en 2007<sup>32</sup>.

Aunque no vertieron el petróleo crudo que transportaban, si se vertió el que utilizaban para el funcionamiento de la propulsión motora del buque. Esos vertidos pueden extenderse fácilmente por toda la zona del estrecho, afectando a los medios naturales más allá de la Bahía de Algeciras y con ello, también afectaría a las economías litorales basadas en el turismo de sol y playa, tal como expone el profesor Verdú<sup>33</sup>.

La ingente cantidad de accidentes en estas aguas, producidos en parte por el elevado tráfico marítimo y en parte por la imprudencia y la dejadez de algunas de las autoridades ribereñas, pone de manifiesto la insuficiencia del derecho internacional y europeo en materia de seguridad marítima para la prevención de los accidentes y de sus efectos perjudiciales para el medio ambiente.

---

<sup>32</sup> Relación de accidentes marítimos en torno a la Bahía de Algeciras: VERDÚ BAEZA, Jesús. “Gibraltar, Controversia y Medio Ambiente”. Dykinson. Madrid. 2008. ISBN: 978-84-9849-191-3.

<sup>33</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012, pág. 5.

Estando así las cosas, el riesgo de vertido es continuo, produciéndose con frecuencia vertidos que se van acumulando, generándose cada vez mayor deterioro. La situación sería la suficientemente grave por sí misma como para mantener abierto un canal de diálogo bilateral hispano-británico con el objeto de establecer unas pautas comunes de actuación y colaboración conjunta, primero para evitar tan cuantioso número de accidentes y en segundo lugar para exigir mayores medidas de prevención ante los vertidos que pudieran producirse como consecuencia de esos accidentes.

El problema en este punto reside en el carácter del propio derecho internacional del mar, que para proteger la libertad de navegación otorga mayor entidad a la regulación de prevención y contaminación del estado del pabellón del buque, que será más laxa, en detrimento del estado ribereño<sup>34</sup>.

Si bien esta cuestión se está invirtiendo permitiéndole más control al estado ribereño en esta materia preventiva, la falta de sintonía y de canales de mediación para adoptar acuerdos al respeto entre España y Gibraltar es total<sup>35</sup>.

El único canal que podía cumplir con estos objetivos, el Foro tripartito de Diálogo, ha quedado completamente bloqueado sin que parezca que haya intención alguna de las partes de ceder mínimamente para continuar el tan necesario diálogo.

Menciona el profesor Verdú<sup>36</sup> una memoria del año 2009 de la Fiscalía Superior de Andalucía, de su sección encargada del Medio Ambiente, Urbanismo y Patrimonio Histórico en referencia a las autoridades gibraltareñas que dice así: *”permiten el paso por lo que ellos consideran sus aguas territoriales de buques con deficiencias de seguridad o que incumplen la normativa internacional en materia de prevención marina y la realización de trasvases de combustible a los buques desde gasolineras flotantes sin respetar la normativa comunitaria”*.

---

<sup>34</sup> LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma. *“La navegación por los estrechos: geoestrategia y derecho”*. Madrid. Dykinson. 2008. ISBN: 978-84-9849-207-1.

<sup>35</sup> FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa. “El control por el Estado de puerto: Cambios de rumbo en el Derecho Internacional del Mar”, en SOBRINO HEREDIA; José Manuel, *“Mares y Océanos en un mundo de cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores”*. Tirant lo Blanch, A Coruña, 2007. ISBN: 978-84-8456-769-1. Págs. 401 a 426.

<sup>36</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012, pág. 6, Principales problemáticas medioambientales.

La Fiscalía Superior de Andalucía plantea otro problema, de carácter más grave aún, como es el de los vertidos que se producen con ocasión del repostaje de buques a través de gasolineras flotantes, también denominada esta práctica como bunkering.

El combustible búnker es cualquier tipo de combustible derivado del petróleo usado en motores marinos. Recibe su nombre (en inglés) de los contenedores en barcos y en los puertos en donde se almacena; cuando se usaban barcos a vapor se tenían bunkers de carbón, pero ahora lo mismos depósitos se usan para combustible bunker<sup>37</sup>.

En una intervención en prensa<sup>38</sup> del Ministro de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente español, Miguel Arias Cañete, se explicó que el suministro de combustible a buques, denominado “bunkering”, es un servicio regulado por la normativa portuaria y se realiza en la práctica totalidad de los puertos españoles. Este suministro se puede ofrecer con el buque atracado en el puerto o bien fondeado en aguas portuarias, mediante gabarras que acercan el combustible. Ambas prácticas son habituales en la práctica totalidad de los puertos.

Sin embargo, el Ministro explicó que existe otra forma de bunkering a través de las denominadas gasolineras flotantes, es decir, buques de gran tonelaje fondeados de manera permanente para el suministro de combustible. Este sistema es utilizado por Gibraltar en la Zona de Especial Conservación del Estrecho Oriental, con el evidente riesgo de vertidos al mar.

El titular del Ministerio español de Medio Ambiente concluyó con una propuesta para modificar la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad y poder considerar como infracción grave la prestación del servicio de suministro de combustible mediante el sistema de fondeo permanente que ofrecen las denominadas gasolineras flotantes, para cubrir un vacío legal y poder sancionar tanto al barco que está fondeado de manera permanente como gasolinera flotante como al que utiliza esa gasolinera en una Zona Especial de Conservación porque con la actual legislación se exige un daño efectivo, es decir, que se produzca el vertido, no habiendo lugar para la prevención.

---

<sup>37</sup> Liquid Minerals Group Inc. *Bunker Fuels*. 1 de mayo de 2014. [www.liquidminerals.com](http://www.liquidminerals.com). Información recogida de la pagina web de esta empresa dedicada al refinamiento de petróleo y producción de combustibles.

<sup>38</sup> Gabinete de prensa del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. 29 de agosto de 2013.

En otro orden de cosas, esta práctica de suministro de combustible de autopropulsión también incrementa el riesgo de accidentes en la Bahía de Algeciras. Los buques que repostan en aguas gibraltareñas obvian la comunicación de ese tránsito a las autoridades españolas competentes, fundamentalmente para escapar a los controles e inspecciones que se llevan a cabo en los puertos europeos, incluidos los españoles<sup>39</sup>.

Esto último refleja la falta de colaboración entre España y Gibraltar en cualquier ámbito. No hay colaboración para organizar el tráfico marítimo de la bahía con el objetivo de reducir los accidentes, ni de realizar inspecciones con unos requisitos comunes para evitar la impunidad de los buques que cometan infracciones de prevención y seguridad marítimas

Este tipo de suministro de combustible búnker, además, tiene un grado mayor de gravedad porque si bien los accidentes son fruto del infortunio e imprevisibles, el repostaje en alta mar si tiene consecuencias negativas previsibles que pueden evitarse aplicando la debida diligencia y los protocolos oportunos y, si no es posible evitar el riesgo, debiera restringirse directamente esta modalidad de la práctica del bunkering.

#### **2.3.4.- Dificultades en la aplicación de la legislación ambiental europea.**

Con la aprobación de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino, se traspone la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina Europea. En esta Directiva Marco se establecen plazos y obligaciones de resultado para los Estados Miembros.

Entre esas obligaciones se encuentra la de cooperar y alcanzar una coordinación suficiente entre los Estados Miembros de la Unión Europea pero también de éstos con terceros Estados, cuando sean limítrofes de la misma región o subregión marina y el

---

<sup>39</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012, pág. 11.

estado ambiental marino precise la adopción de medidas urgentes que exigen una actuación común y coordinada<sup>40</sup>.

Los Estados Miembros tienen que hacer cuanto sea necesario para alcanzar y mantener esa coordinación con terceros Estados para el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Marina europea.

Estos mandatos de la directiva afectan de forma directa a España en relación con Gibraltar y Reino Unido, instándoles a cooperar en el ámbito de la protección ambiental marina de la costa del estrecho y la Bahía de Algeciras.

Con la Ley 41/2010 que transpone la Directiva Marco europea se elaboran una serie de documentos y estudios por parte del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. En el documento Marco de las estrategias a seguir en cumplimiento de dicha ley no se encuentra ninguna mención a negociaciones mantenidas con Reino Unido o Gibraltar como Estados con jurisdicción en zonas marinas limítrofes para alcanzar un punto de acuerdo sobre cooperación ni tampoco en el documento referente a la Estrategia de la subregión marina española del Estrecho y Alborán, si bien sí que se analiza el negativo impacto de la práctica del bunkering en Gibraltar<sup>41</sup>.

La controversia sobre soberanía en el conflicto de Gibraltar impide esa cooperación. Como ya se ha repetido en varias ocasiones, el único cauce de diálogo en el que podían plantearse y negociarse este tipo de cuestiones era el Foro tripartito, bloqueado indefinidamente y sin previsiones de reactivación.

De esta forma vemos como la falta de resolución del conflicto de Gibraltar apareja con el paso del tiempo el surgimiento de numerosos conflictos derivados y adyacentes, que sufren el mismo bloqueo que el conflicto principal.

---

<sup>40</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada Y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel. 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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013. Pág. 12. La directiva marco sobre la estrategia marina europea: caracteres generales y marco territorial de aplicación.

<sup>41</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE, *Estrategia Marina, Demarcación marina del Estrecho y Alborán, parte II, Análisis de presiones e impactos*. Secretaría General Técnica, Centro de publicaciones. Madrid. 2012. Pag. 146.

La falta de acuerdo en la delimitación de las aguas territoriales de cada Estado en la Bahía de Algeciras resta mucha efectividad a los instrumentos jurídicos destinados a proteger el medio ambiente en esa zona. Las figuras administrativas de protección de los ecosistemas marinos, la Zona Especial de Conservación, son inservibles cuando se solapan las de un estado con otro y no se llega a un acuerdo de delimitación de la actuación de cada uno o, al menos, de una actuación común en toda la zona en litigio.

Tal es el punto de distanciamiento, que aunque España niega que Gibraltar posea soberanía sobre aguas de la Bahía de Algeciras más allá de las aguas interiores del puerto, los hechos son que las autoridades gibraltareñas ejercen de facto jurisdicción en la mitad oriental de la bahía, haciendo lo propio las españolas en la bahía occidental<sup>42</sup>.

Mientras España niega esa soberanía que de facto ejerce Gibraltar como territorio británico de ultramar, Reino Unido sí ha delimitado unilateralmente, sin reconocimiento ni aceptación de España, las aguas del mar territorial: 1,5 millas náuticas hacia el oeste, dentro de la Bahía de Algeciras y 3 millas náuticas hacia el sur y el este, denominándose *British Gibraltar Territorial Waters*<sup>43</sup>.

La naturaleza unilateral de esta delimitación equivale a la ausencia misma de delimitación, por lo que resulta muy difícil la aplicación de un régimen jurídico concreto.

Hay que destacar que el Reino Unido, al momento de incorporarse como Estado miembro de las Comunidades Europeas de la época en 1973, negoció el establecimiento de un estatuto especial para Gibraltar mediante el cual excluía a éste territorio británico del Territorio Aduanero Común, de la Política Comercial Común, de la Política Agrícola Común, de la Política Pesquera Común y de la obligación de recaudar el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA). Tampoco forma parte Gibraltar del espacio Schengen.

---

<sup>42</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012, pág. 10.

<sup>43</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada Y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel. 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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013. Pág. 21. La problemática aplicación de la estrategia marina en la Bahía de Algeciras.

Todas estas exclusiones implican que no se aplique el derecho comunitario en su totalidad y que varias Directivas europeas, incluidas las de contenido medioambiental, no se apliquen al territorio gibraltareño. Ello ha sido confirmado por sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades de 23 de septiembre de 2003, donde se recoge la no aplicación de tales normativas atendiendo a la naturaleza de Gibraltar según los tratados de adhesión. También reconoce el Tribunal que esta falta de aplicación puede poner en peligro la aplicación global de ciertas políticas comunitarias, en especial la de medio ambiente.

De esta situación jurídica de Gibraltar para con la Unión Europea y la aplicación muy limitado del derecho comunitario en su territorio debemos inferir que solo hay un camino para abordar los problemas medioambientales de la Bahía de Algeciras, negociar un marco conjunto de actuación, creando incluso un régimen jurídico compartido que se aplique a la zona por ambas partes.

La razón principal de la ausencia de negociaciones al respecto estriba en que Reino Unido ha cedido las competencias ambientales de la zona a Gibraltar, que a través de su *Marine Strategy Regulations 2011* ha incorporado la Directiva Marco europea de Estrategia Marina. De esta forma, el Ministerio de Medio Ambiente español, junto con la participación de las Comunidades Autónomas de acuerdo con la Constitución española, deberá cumplir la obligación del Estado español de cooperar con otros Estados miembros para adoptar las medidas necesarias en caso de estado grave del medio marino del que sean limítrofes con las autoridades de Gibraltar.<sup>44</sup>

Pero a esto se niega España, en virtud del acuerdo europeo firmado por España y Reino Unido, entre otros Estados miembros de la UE, sobre “Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y Tratados conexos”, de 19 de abril de 2000. Como exponen los profesores González y Acosta en su artículo sobre la aplicación de la estrategia marina europea en la Bahía de Algeciras citado en varias ocasiones, este acuerdo establece que no haya comunicaciones directas entre los Estados miembros y las autoridades de Gibraltar, sino que habrán de remitirse al Reino Unido como Estado del que depende Gibraltar.

---

<sup>44</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada Y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel. 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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013. Págs. 15 y 22.

Esto supone otra dificultad añadida a la resolución del problema ambiental en la Bahía de Algeciras. A modo de ejemplo, la Ley 41/2010 española de protección del medio marino prevé, entre su regulación de los usos y actividades que pueden desarrollarse en las Zonas Especiales de Conservación, así como sus presiones e impactos, la práctica del bunkering como nociva y contaminante, pero al carecer de acuerdo sobre la delimitación de los marcos jurídicos aplicables ni cooperación para evitar daños al medio marino y vertidos que puedan afectar a la otra orilla, resulta inaplicable el régimen de infracciones y sanciones previsto en la misma ley<sup>45</sup>.

Igualmente se han prohibido las tareas de relleno para ganar terreno al mar con el objeto de llevar a cabo proyectos urbanísticos. Pero la falta de efectividad de estas normas en la Bahía de Algeciras ha obligado al Gobierno español a tomar medidas de hecho y no de derecho, como es la prohibición del paso de materiales de relleno y construcción (arena, piedras y hormigón) por la frontera hacia Gibraltar.

No ha sido demasiado efectiva la medida pues Gibraltar ya ha anunciado que seguirá las construcciones adquiriendo los materiales desde Marruecos y otros estados.

En este mismo sentido, al igual que España ha legislado contra la práctica del bunkering de Gibraltar, aunque luego resulte de difícil aplicación, lo propio ha hecho Gibraltar con la pesca por parte de la flota española en lo que consideran sus aguas territoriales.

Así, pretextando la preservación de la flora y fauna marinas, Gibraltar prohibió a los pescadores españoles de la Bahía de Algeciras el uso de redes en las aguas colindantes al Peñón. Esto ha provocado numerosos altercados con la *Royal Gibraltar Police* y los pescadores españoles, que se veían impedidos para faenar, junto con la Guardia Civil que acudía en su ayuda.

Tal es el extremo de Gibraltar que arrojó bloques de hormigón con pinchos para destruir las redes fijas de los caladeros de pesca españoles, con la causación de la crisis diplomática de verano de 2013 que se aborda en este trabajo.

---

<sup>45</sup> GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada Y ACOSTA SÁNCHEZ, Miguel. 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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013. Pág. 25.

### 2.3.5.- La incidencia medioambiental del aeropuerto gibraltareño.

Habría también que analizar la incidencia medioambiental del aeropuerto de Gibraltar. Como bien sintetiza el profesor Verdú<sup>46</sup>, inicialmente se construyó y se utilizó como un aeródromo militar, pero no se previó ningún estudio sobre impacto ambiental del mismo.

A partir de los Acuerdos de Córdoba en el año 2006 se incrementó su uso civil, haciendo mención las partes en el acuerdo sobre su preocupación por el aumento de las incidencias medioambientales producidas por el incremento de los vuelos. Sin embargo, los primeros vuelos se realizaron sin ningún estudio de impacto ambiental previo, ni tampoco se ha resuelto la aplicación de normativa comunitaria sobre transporte aéreo ni la normativa ambiental española sobre contaminación acústica, para prevenir o paliar los perjudiciales ruidos inherentes a un complejo donde se desempeña actividad aeroportuaria.

En la misma línea se puede realizar un análisis ambiental de los riesgos que puede provocar la base militar británica en el Peñón. Siguiendo los planteamientos del profesor Verdú, la base militar británica es una de las principales razones del posicionamiento de Reino Unido de aferrarse a la soberanía de Gibraltar por su gran valor estratégico y militar<sup>47</sup>.

Como ya se vio con el caso del submarino nuclear *Tireless* y la preocupación que despertó en la población de la Bahía de Algeciras, el principal riesgo para la salud de los ciudadanos y para el buen estado del medio ambiente de la zona es la alta tecnología militar moderna, es decir, los buques de guerra de propulsión nuclear o provistos de armas nucleares, fundamentalmente británicos pero también estadounidenses.

---

<sup>46</sup> VERDÚ BAEZA, Jesús. La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012. Pág. 14. Incidencia ambiental del aeropuerto.

<sup>47</sup> LIBERAL FERNÁNDEZ, Ángel. *Gibraltar: base militar. El interés anglo-americano por el Peñón*. Pamplona. Civitas, 2009. ISBN: 978-84-470-3169-6.

La mera navegación por esas aguas de este tipo de buques ya supone un riesgo enorme, pero el fondeamiento para realizar reparaciones en el puerto de Gibraltar arrojando vertidos radioactivos roza casi lo intolerable.

El caso *tireless* llegó hasta el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que aunque daba razón sobre la necesidad de protección de los bienes jurídicos puestos en peligro, concluía que el uso de energía nuclear para fines de defensa militar queda excluido del ámbito de aplicación del Tratado EUROATOM y el derecho derivado europeo, por lo que resulta inatacable desde el punto de vista del derecho internacional y europeo la actuación del Gobierno británico.

En definitiva, toda esta problemática surgida en la Bahía de Algeciras tiene su origen en la falta de compromiso de las partes con el medio ambiente regional, dado que las autoridades competentes del estado español por un lado y de la ciudad de Gibraltar por otro anteponen los intereses políticos a una agenda común medioambiental.

La ineficacia de las normas medioambientales nacionales de una y otra parte por la falta de acuerdo en la delimitación de las aguas y de un compromiso de cooperación se unen a la inaplicación de las normas medioambientales europeas en territorio gibraltareño, conformando un escenario sin otra solución que la búsqueda de puntos de encuentro de los interesados.

El Foro Tripartito de Diálogo surgió con el objetivo de resolver toda esta serie de problemas derivados en tanto el problema principal de soberanía se resolvería en el atascado proceso de Bruselas. Al quebrar la confianza del Foro ya no hay cauce para la resolución negociada y pacífica de conflictos, incrementándose la tensión en la zona y produciéndose conflictos como los del verano de 2013, cuyas consecuencias se han tratado de analizar en este trabajo.

### **3- RESPUESTAS A LOS CONFLICTOS QUE SE PLANTEAN.**

#### **3.1.- LA REACCIÓN ESPAÑOLA EN LA CRISIS DEL VERANO DE 2013:**

Una vez expuestos y analizados los conflictos que han tenido lugar en la bahía de Algeciras habrá que hacer lo propio con la reacción española e incluso tratar de vislumbrar las opciones que tiene España para la resolución de estos conflictos, sin perder de vista el contencioso sobre la soberanía de la colonia, causa de todos los malos encuentros entre las partes en el estrecho.

Aunque los problemas ambientales y las deficiencias en seguridad del tráfico marítimo de la zona llevan tiempo ocurriendo y han sido abordados en ocasiones en reuniones entre las partes en el marco del Foro tripartito de Diálogo<sup>48</sup>, Gibraltar colma el vaso con sus acciones de relleno y lanzamiento de bloques de hormigón en julio de 2013, rompiendo el precario equilibrio diplomático existente desde la congelación del Foro de Diálogo.

Estas acciones de Gibraltar provocaron una airada reacción del Gobierno español, con movimientos al más alto nivel, no solo desde el Ministerio de Exteriores y Cooperación, sino interviniendo el Presidente del Gobierno para frenar la escalada de la crisis<sup>49</sup>.

El conjunto de medidas que integraron la respuesta española fueron adoptadas paulatinamente conforme avanzaba el conflicto diplomático, sin que pueda hablarse de un paquete específico, con el objeto de hacer presión en la posición negociadora. Según se iban aplicando se anunciaban a través de los medios de comunicación, como un goteo

---

<sup>48</sup> Reunión del Foro de 26 de marzo de 2007 en Gibraltar, se incluyó el asunto del medioambiente de la bahía de Algeciras como ámbito de trabajo del Foro, Comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores español 17-2007. Una segunda reunión el 2 de julio de 2008 en Londres confirma esa inclusión en la agenda del Foro junto con la seguridad marítima de la zona, Comunicado del Ministerio de Asuntos Exteriores español 44-2008.

<sup>49</sup> Artículo de 7 de agosto de 2013 en ABC: <http://www.abc.es/espana/20130807/abci-cameron-gibraltar-rajoy-201308071329.html> y artículo de 9 de septiembre de 2013 en ABC: <http://www.abc.es/espana/20130906/abci-rajoy-cameron-gibraltar-201309061610.html>

de ideas espontáneas sin demasiada planificación preconcebida en un frente tan importante para la diplomacia española como es el conflicto de Gibraltar.

Así, al día siguiente del lanzamiento de los bloques de hormigón por parte de Gibraltar, esto es el día 26 de julio de 2013, sobre los caladeros donde faenaban los pesqueros españoles, el Gobierno español, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, cursó una queja al Reino Unido por vía diplomática y activo un dispositivo aduanero de mayor exhaustividad, provocando una ralentización enorme del tránsito fronterizo entre el territorio de ultramar británico y España.

El día 30 de julio, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente prohibió la entrada al Peñón de materiales de construcción desde España, para frenar la construcción del arrecife artificial, y también presentó una denuncia ante la Fiscalía de Medio Ambiente por los vertidos al mar de arena y piedra<sup>50</sup>. Dicha denuncia fue trasladada por el Ministerio de Asuntos Exteriores a la Secretaría General de la Comisión Europea.

Por su parte, Gibraltar también eleva una queja ante la Comisión Europea por las interminables colas que se forman en la frontera, dada la nueva coyuntura que impuso el Gobierno español de controles mucho más estrictos en la verja fronteriza, la cual es considerada ilegal por el Gobierno de la roca.

El día 4 de agosto de 2013 el diario ABC publica una entrevista en exclusiva con el Ministro de Asuntos Exteriores español, José Manuel García Margallo, en la cual esboza un remedo de plan de actuación a seguir de ahí en adelante por el Gobierno español<sup>51</sup>.

En esa entrevista, el Ministro Margallo apunta que el Gobierno español actual tiene como objetivo en la política exterior sobre Gibraltar el deshacer algunos de los acuerdos adoptados en el marco del Foro Tripartito de Diálogo por el anterior Ministro de Exteriores español Miguel Ángel Moratinos, en particular lo acordado sobre el tráfico aéreo el cual se pretende restringir. Esto se debe a que dichos acuerdos se

---

<sup>50</sup> Artículo de 30 de julio de 2013 en *EUROPA PRESS*: <http://www.europapress.es/nacional/noticia-espana-prohibe-entrada-gibraltar-camiones-hormigon-20130730194548.html>

<sup>51</sup> Artículo de 4 de agosto de 2013 en *ABC*: <http://www.abc.es/espana/20130804/abci-garcia-margallo-entrevista-201308032026.html>

ratificaron en un plano de igualdad con Gibraltar, algo que el actual titular de exteriores español tachó de disparate.

Con estas palabras el Ministro Margallo da por acabado el Foro Tripartito tal como estaba configurado, en coherencia con la conducta mantenida hasta esta crisis por España, que no convocó ni se celebró reunión alguna del Foro.

Margallo terminó anunciando una serie de medidas que el Gobierno español pondría en práctica en los días y meses sucesivos a esa entrevista: se pretende reformar la Ley del Juego para forzar a las empresas de Gibraltar de este sector a emplear servidores españoles facilitando así la generación de más impuestos que serían recaudados por la hacienda española, realizar inspecciones fiscales a los gibraltareños residentes en España en el marco de un plan contra el fraude fiscal y el blanqueo de capitales de personas y empresas que operan desde Gibraltar y, la más polémica de todas, la creación de una tasa de entrada y otra de salida de Gibraltar a razón de 50 euros cada una, con la intención de que lo recaudado por esta vía sirva como compensación a los pescadores españoles de la Bahía de Algeciras por los daños y perjuicios sufridos con ocasión del lanzamiento de bloques de hormigón al mar por parte de Gibraltar.

Es criticable que estas medidas sean anunciadas con suma brevedad en medios de comunicación, sin ningún tipo de explicación en profundidad en medios oficiales y páginas web de los ministerios implicados, sin facilitar documentación ni estudios de su implementación ni seguimientos de sus efectos y cumplimiento de objetivos. Casi un año después de la crisis diplomática de 2013 no es posible saber en qué estado se encuentra el plan de actuación, si se ha aplicado en su totalidad, si se mantiene o si se ha cesado su aplicación.

Si sabemos que la exhaustividad de los controles en la verja fronteriza se ha venido manteniendo en el tiempo desde la crisis, con mayor o menor intensidad en las retenciones de las colas de espera. Ante la queja de Gibraltar que mostraba dudas de legalidad elevada a la Comisión Europea, ésta responde a través de un comunicado de su portavoz el 5 de agosto de 2013 que los controles de personas y mercancías en la verja fronteriza entre Gibraltar y España son legales de por sí, pues Gibraltar no forma parte del espacio Schengen y dicha verja es frontera exterior europea. Sin embargo, estos controles deben guardar respeto a los principios de proporcionalidad, aleatoriedad

y no discriminación, situación que la Comisión analizaría a través de una inspección ocular in situ por parte de inspectores de la propia Comisión.

Dicho examen de la frontera exterior europea de la verja de Gibraltar por parte de la Comisión europea se produjo el día 25 de septiembre, emitiendo su dictamen el día 15 de noviembre, estableciendo la legalidad de los controles.

Si bien la adopción de esta medida produce una sensación de fuerza a favor de España en el corto plazo, a largo plazo lo que supone es un deterioro mayor de las relaciones entre Gibraltar y España, sobre todo de los ciudadanos gibraltareños y sus sentimientos para con España, factor importantísimo a tener en cuenta para la resolución del conflicto.

En cuanto a la tasa de congestión, no es la primera vez que se planteó su imposición. En el año 2010 el ayuntamiento del municipio de La Línea de la Concepción anunció su intención de cobrar un peaje a los vehículos motorizados que quisieran acceder al Peñón. Esta medida encontró la oposición de la Junta de Andalucía, del Gobierno español a través de la Abogacía del Estado y del Gobierno gibraltareño y de los sindicatos de los trabajadores españoles en Gibraltar. Finalmente la medida fue suspendida por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Algeciras sin que prosperara su imposición.

El anuncio del Ministro Margallo en agosto de 2013 sobre la imposición de una tasa fronteriza tiene los mismos tintes de ilegalidad que la que intentó adoptar el municipio de La Línea de la Concepción. Así lo expresó el portavoz de la Comisión Europea Olivier Bailly, que a pesar de no haberse planteado la cuestión formalmente dicha tasa de congestión sería ilegal en los términos que manifestó el Ministro español de exteriores<sup>52</sup>.

Como se puede apreciar, estas medidas no responden a la intención de resolver el conflicto sino de reaccionar con fuerza a las acciones de Gibraltar. Se trataba por tanto de tensar la cuerda para obligar a ceder a la otra parte, siguiendo un juego muy peligroso de demostración de fuerza y presión diplomática que por fortuna fue atajado

---

<sup>52</sup> Artículo de 19 de agosto de 2013 en *Expansión*:

<http://www.expansion.com/2013/08/19/economia/1376902807.html>

por los titulares del ejecutivo de ambos países, primero por teléfono y después en reunión personal aprovechando la cumbre del G-20 en septiembre de 2013.

### **3.2.- LOS INTENTOS DE SOLUCIÓN DEL CONFLICTO.**

Desde el punto de vista jurídico, el conflicto de Gibraltar tiene numerosas complejidades y puntos oscuros, fundamentalmente el enrocamiento de las partes en sus posiciones negociadoras, lo cual perjudica sobre todo y ante todos a España.

Para encontrar una posible solución jurídica al conflicto de Gibraltar o a los conflictos de segundo orden derivados de aquel es necesario acudir al derecho internacional público, dada la poca operatividad en este campo, relativo a la soberanía y las relaciones diplomáticas de los Estados miembros, del derecho derivado europeo. Y es que en repetidas ocasiones la Unión Europea se ha manifestado en ese sentido, que corresponde a las partes resolver la controversia, de acuerdo al marco internacional otorgado por las Naciones Unidas, es decir, el proceso de Bruselas.

Hemos analizado el conflicto medioambiental de la bahía de Algeciras y como se aplica el derecho europeo por ambas partes. Siendo la norma europea una directiva, la directiva marco sobre estrategia marina europea, ésta solo obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios, tal como establece el artículo 288.3º TFUE.

Por eso, aunque esta directiva concreta prescriba que debe existir cooperación entre los Estados miembros que compartan zonas que deban conservarse por su interés medioambiental, España por un lado y Gibraltar por otro, como titular de las competencias medioambientales en esa zona cedidas por el Reino Unido, utilizan esa libertad de medios para desarrollar la política europea medioambiental en clave

nacional, como instrumento político de presión a la contraparte en lugar de norma jurídica que regule una situación que necesita urgentemente un marco jurídico eficaz.

En lugar de un marco jurídico efectivamente aplicable, ambas partes se han obviado mutuamente, por lo que no hay acuerdo de cooperación ni se aplica correctamente ninguno de los dos marcos jurídicos. Aunque el resultado de la directiva se espera que sea alcanzado en 2020, es obvio que en lo concerniente a la Bahía de Algeciras no se va a conseguir. Si desde este momento hasta entonces no se soluciona la situación en torno al conflicto de Gibraltar o, al menos, se suavizan las posturas y se alcanzan acuerdos parciales, la Comisión Europea tendrá que actuar, interponiendo el correspondiente recurso por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia de la UE.

Pero dicho recurso solo examinará el incumplimiento de la directiva europea en materia de medio ambiente. Todas las demás aristas del problema quedarán pendientes de resolución.

Así pues, a priori tan solo queda la vía del derecho internacional para la resolución del conflicto que es el proceso descolonizador de las Naciones Unidas mediante las negociaciones bilaterales en el marco del proceso de Bruselas, pudiendo también acudir a órganos jurisdiccionales internacionales.

Recapitulando lo ya dicho en cuanto al proceso de Bruselas, los ejes de la tradicional posición española en el conflicto son la negociación bilateral con el Reino Unido para conseguir la descolonización de Gibraltar conforme al mandato de Naciones Unidas y el acercamiento a la población de Gibraltar para preparar el terreno de cara a una futura y completa incorporación de la roca a la soberanía territorial española<sup>53</sup>.

### **3.2.1.- Las soluciones en el ámbito de Naciones Unidas.**

Desde el punto de vista técnico, la posición jurídica española en el conflicto de Gibraltar en el ámbito de las Naciones Unidas es inmejorable.

---

<sup>53</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, pág.137.

El título de soberanía que ostenta el Reino Unido sobre Gibraltar es un tratado internacional que admite la reversión de la cesión si así lo quiere Reino Unido, siendo España la beneficiaria preferente.

Con el desarrollo de la Comunidad Internacional de las Naciones Unidas y el consiguiente reestructuramiento del mundo tras la segunda guerra mundial, el colonialismo tocaba a su fin, debiendo renunciar las potencias coloniales a sus dependencias imperiales. El Reino Unido unilateralmente incluyó a Gibraltar en la lista de las Naciones Unidas de territorios a descolonizar.

Y por si fuera poco, las Naciones Unidas no reconocen al pueblo gibraltareño como un pueblo con derecho a la autodeterminación, algo lógico si atendemos a las circunstancias históricas, culturales y antropológicas de los gibraltareños, que o bien son británicos o bien son descendientes de españoles, pero no son una comunidad cultural o política histórica diferenciada e independiente. Si es verdad que las Naciones Unidas instan a las partes a escuchar los intereses y aspiraciones de Gibraltar aunque no se reconozca propiamente la voluntad del pueblo gibraltareño.

Sin embargo, a pesar de todos los argumentos favorables a España, en casi 70 años de regulación onusiana de la Comunidad Internacional no se ha avanzado nada en la resolución de la cuestión.

Esto se debe, en primer lugar, a la falta de mecanismos de coerción de las Naciones Unidas para dar cumplimiento a su mandato de descolonización de Gibraltar y, en cumplimiento del Tratado de Utrecht, revertir su soberanía territorial a España.

Al depender el cumplimiento de la voluntad de las partes se hace necesario un acuerdo entre ellas. España apenas ha variado sus aspiraciones, lo cual es lógico teniendo todo tan de cara hacia su posición. Pero esta falta de flexibilidad se ha traducido en un callejón sin salida donde ninguna de las partes cede un ápice.

Además, el binomio Reino Unido-Gibraltar se ha colocado en una extraña posición negociadora pero que ha resultado muy eficaz. El Reino Unido cogió el guante del proceso descolonizador de las Naciones Unidas incluyendo a Gibraltar como territorio pendiente de descolonizar en la correspondiente lista, guardando las apariencias más aún cuando es miembro del Consejo de Seguridad. Pero hábilmente también ha jugado la carta de la autodeterminación del pueblo gibraltareño, derecho

reconocido en la Carta de las Naciones Unidas pero no reconocido a la colonia de Gibraltar, y que no negociará la devolución de la soberanía a España sin el previo consentimiento del Gobierno de Gibraltar.

A tales efectos, Reino Unido ya ha otorgado dos constituciones a Gibraltar, en las que ha asumido las obligaciones de consultarle y respetar su voluntad, y ha cambiado su estatus de colonia a territorio británico de ultramar para potenciar esa autodeterminación y, además, se han organizado dos referéndums donde los gibraltareños han preferido quedarse bajo soberanía británica por una amplia mayoría, devolviendo el golpe tanto a España como a las Naciones Unidas.

Con todo esto sobre la mesa, Reino Unido se niega a alcanzar ningún acuerdo bilateral sin el previo consentimiento de Gibraltar, en una irónica deferencia a favor de su autodeterminación y el derecho a elegir sobre su propio futuro. Hablo de ironía pues mientras el Reino Unido dice apoyar el derecho a la autodeterminación de Gibraltar negándose a negociar con España, está ejerciendo soberanía plena sobre un territorio pendiente de descolonizar, en el cual debería actuar como un mero administrador hasta su desenlace final.

Y Gibraltar se niega a aceptar ninguna fórmula de soberanía compartida, llegando a acusar al Gobierno español de comportamientos autoritarios al negar el derecho del pueblo gibraltareño a ser independiente.

Uno de los principales fallos de la diplomacia española a la hora de encarar el conflicto ha sido la intención de aparentar una fuerza negociadora que nunca ha sido tal. La posición española siempre ha sido más débil, en tanto que cualquier final pasa por la voluntad británica de revertir a España su soberanía sobre Gibraltar o alcanzar una solución intermedia.

En lugar de alcanzar un acuerdo con el Reino Unido ofreciéndole lo que tanto quiere conservar en Gibraltar, esto es sus bases militares naval, aérea y de inteligencia<sup>54</sup>, España ha reclamado el todo en todo momento.

---

<sup>54</sup> LIBERAL FERNÁNDEZ, Ángel. *Gibraltar: base militar. El interés anglo-americano por el Peñón*. Pamplona. Civitas, 2009. ISBN: 978-84-470-3169-6.

Reino Unido, ante el temor de perder sus tan preciadas bases estratégicas, ha seguido la opción de fomentar en Gibraltar los deseos de independencia y el sentimiento casi antiespañol, dándoles todo tipo de facilidades, siempre y cuando Gibraltar respete la jurisdicción británica en sus bases militares.

De esta forma puede justificar ante España y las Naciones Unidas la negativa a negociar sin el consentimiento de Gibraltar, pues en realidad está velando por el derecho a la autodeterminación del pueblo gibraltareño, aunque tal derecho no sea reconocido por las Naciones Unidas. Y al mismo tiempo seguir disfrutando de sus privilegios militares en el estrecho, alargando la situación de forma indefinida en el tiempo.

Por eso, la dilación en el tiempo del conflicto solo perjudica a España, ya que Reino Unido continua ostentando la soberanía del Peñón y disfrutando de sus bases militares y Gibraltar se gobierna con una gran autonomía y el apoyo sempiterno de una de las potencias más poderosas de la Comunidad Internacional, no sacando nada España de esta situación.

Cualquier solución negociadora que proponga España ha de convencer a Reino Unido pero también a Gibraltar, pues sin el consentimiento de Gibraltar jurídicamente Reino Unido no puede aplicar ningún acuerdo bilateral. Así ocurrió con los acuerdos bilaterales sobre el aeropuerto en 1987 o los de pesca en 1998, que no pudieron aplicarse por la oposición gibraltareña. Esto supone que Gibraltar ostenta un derecho de veto en la práctica y por ello, necesariamente, España ha de conducirse a un entendimiento con Gibraltar.

### **3.2.2.- Las negociaciones en el Foro Tripartito.**

Ante la actual situación, bloqueado el proceso de Bruselas desde hace más de una década y la inoperatividad del Foro Tripartito de Diálogo tras el cambio del signo político del Gobierno español que no confiaba en esa vía, España necesita hacer cambios sustanciales en su estrategia negociadora.

Para empezar, la reactivación del proceso de Bruselas, es decir, las negociaciones bilaterales con Reino Unido deben pasar el filtro de la aceptación gibraltareña de los acuerdos alcanzados, hecho que España no puede cambiar. España

podría denunciar el proceso de Bruselas ante esta inclusión de Gibraltar en las negociaciones de forma unilateral por Reino Unido, pero no parece que le sea beneficioso sobre todo por lo favorable de los planteamientos teóricos del proceso, el cual bebe del mandato descolonizador de las Naciones Unidas. Con todo esto, la única manera de reactivar el proceso de Bruselas y que los acuerdos alcanzados bilateralmente sean aplicables es el consentimiento en última instancia de Gibraltar. Es decir, que aparte del proceso de Bruselas para negociar con Reino Unido, será necesario una negociación con Gibraltar, bien a tres bandas como en el Foro Tripartito o España y Gibraltar directamente.

Una vez que se decida retomar las negociaciones en el marco del proceso de Bruselas y se acepte que ha de intervenir Gibraltar para dar eficacia a los acuerdos que se alcancen hay que distinguir dos objetivos distintos a cumplir por la parte española.

El primero es la resolución global del conflicto, llegando a un acuerdo sobre la reversión de la soberanía con Reino Unido en circunstancias que sean aceptadas por Gibraltar. A este tipo de acuerdo solo llegará España algún día cediendo mucho en su posición, pero hay que recordar que en el año 2013 se cumplió el tricentenario de la controversia sin que haya habido avance significativo en las pretensiones españolas. Por tanto, algo es mejor que nada.

Convencer al Reino Unido no se antoja difícil, pues con un compromiso de respetar la jurisdicción británica sobre sus bases militares y alcanzar acuerdos puntuales sobre el régimen de visitas a puerto para reparaciones de sus buques de guerra nucleares no debiera ser muy difícil convencerles, al fin y al cabo mantienen lo que quieren y no pierden nada, pues Gibraltar se maneja autónomamente.

Pero convencer a Gibraltar de integrarse bajo soberanía española si es mucho más complicado. Para empezar, con Reino Unido gozan de una autonomía que como mucho puede ser imitada por España. Ya ha habido dos referéndums donde la población gibraltareña ha preferido por casi unanimidad quedarse bajo soberanía británica. Aunque puede haber intereses espurios en esa preferencia, por ejemplo la libertad comercial y la ausencia de impuestos para con la metrópoli británica, privilegios que presumiblemente acabarían al integrarse en España, por simple lógica, es razonable que prefieran que su potencia administradora que coordina su política exterior sea Reino

Unido y no España, en atención al sistema de poderes geopolítico, donde tienen mucha mayor influencia los británicos.

Para resolver esa reticencia gibraltareña, lo cual es imperiosamente necesario para resolver el conflicto por vía de las negociaciones, habrá que hacer uso de piruetas diplomáticas en la búsqueda de soluciones nuevas que aún no han sido analizadas por las partes, en el mismo sentido que el intento en 2000-2002 de solucionar el conflicto bajo la fórmula de la cosoberanía. Ni Gibraltar ni Reino Unido van a avanzar por su cuenta en este sentido, pues como ya se ha dicho, no necesitan hacerlo ya que tienen lo que España reclama.

Es el turno de España, que necesita un debate político al respecto para encontrar un consenso en la elaboración de una nueva estrategia que no sufra los vaivenes de la política y sea aplicada completamente sin que el tiempo y los cambios de Gobierno alteren el rumbo de la misma.

La figura de la cosoberanía quedó descartada tras el intento mencionado, así que la búsqueda de una figura jurídica para satisfacer a las partes puede parecerse al estatuto jurídico de Andorra, dado que así se expresó el Ministro Principal de Gibraltar Peter Caruana en 2010<sup>55</sup>. En este sentido, la opción española para convencer a Gibraltar pasa por dotarle de cierta independencia, asumiendo España funciones como la defensa o las relaciones exteriores y su representación, por ejemplo, a través de la Corona española<sup>56</sup>.

Sin embargo, aunque esta búsqueda de un estatus jurídico internacional para Gibraltar parece la única salida que resuelva por completo el conflicto, la adopción de tal acuerdo podría generar a su vez otros problemas añadidos a España.

En primer lugar, porque las mismas reivindicaciones que tiene España sobre Gibraltar las tiene Marruecos sobre Ceuta y Melilla y la posible solución del conflicto de Gibraltar pondría en cuestión la jurisdicción española en esos territorios del norte de

---

<sup>55</sup> Artículo de 26 de noviembre de 2010 en *El País*:

[http://elpais.com/diario/2010/11/26/espana/1290726011\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2010/11/26/espana/1290726011_850215.html)

<sup>56</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, pág. 145.

África por los mismo motivos que España pone en cuestión la soberanía británica en Gibraltar<sup>57</sup>.

Y en segundo lugar, que España reconociese ese estatuto a Gibraltar podría causar un terremoto constitucional, teniendo en cuenta las aspiraciones nacionalistas de algunas regiones españolas que ansían más autonomía e incluso la independencia, como el País Vasco o Cataluña<sup>58</sup>.

En sus negociaciones con Reino Unido y Gibraltar, España ha de considerar estos problemas y atajarlos antes de que surjan.

El segundo objetivo que puede atender España es un objetivo más realista. Ante la enorme dificultad de resolver completamente el conflicto, el Gobierno español puede dedicarse a conseguir pequeñas victorias pensando en el interés general de sus ciudadanos, es decir, resolver los conflictos derivados del principal a los que nos hemos referido en el presente trabajo.

Para ello es necesario retomar el dialogo con Gibraltar, tal como se hacía en el Foro Tripartito. Solo así podrá obtenerse la cooperación local tan necesaria para frenar la crisis medioambiental de la bahía. Solo apelando a la buena fe y al entendimiento podrá exigirse al Reino Unido mayor conciencia a la hora de reparar sus buques de guerra y la gentileza y el respeto de no hacerlo perjudicando al medioambiente español y sus habitantes.

Solo retomando el espíritu de la negociación del Foro Tripartito podrán alcanzarse acuerdos significativos, reales y aplicables, que resuelvan parte de los problemas, pero que afectan directamente a los ciudadanos como la contaminación, la imposibilidad de pescar en la Bahía de Algeciras oriental, las retenciones en la verja fronteriza, etc.

Al fin y al cabo para eso está un Gobierno y un Estado, para proteger a sus ciudadanos y ampararles bajo el paraguas de la legalidad. Y para eso está la diplomacia

---

<sup>57</sup> GONZÁLEZ CAMPOS, Julio Diego. Las pretensiones de Marruecos sobre los territorios españoles en el norte de África. (1956-2002). *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 15/2004, 16 de abril de 2004

<sup>58</sup> Artículo de 21 de mayo de 2002 en ABC: [http://www.abc.es/hemeroteca/historico-21-05-2002/abc/Nacional/pujol-alude-a-gibraltar-para-pedir-la-soberania-compartida-en-catalu%C3%B1a\\_100758.html](http://www.abc.es/hemeroteca/historico-21-05-2002/abc/Nacional/pujol-alude-a-gibraltar-para-pedir-la-soberania-compartida-en-catalu%C3%B1a_100758.html)

y los mecanismos internacionales de interlocución, para resolver conflictos en beneficio de las personas y no para alargarlos sacrificando el bienestar de los ciudadanos en pos de otros intereses estatales.

### **3.2.3.- La búsqueda de una solución a través de medios de resolución de controversias.**

Cambiando de asunto, se tendrá que valorar también la posibilidad de que España acuda ante organismos judiciales internacionales para instar una solución jurisdiccional al conflicto.

Esta opción pondría fin al conflicto tal como lo conocemos hoy, pues cambiaría radicalmente el statu quo de la controversia y abriría una puerta que, de traspasarla, haría imposible una vuelta atrás, dado que la resolución que se emitiera por la Corte Internacional de Justicia o por un Tribunal de Arbitraje al que se sometieran las partes sería inatacable en su fondo. Esto desincentiva a España de judicializar el conflicto pues supone jugárselo todo a una sola carta con el riesgo de que si el fallo fuera en contra de España, excluyendo la soberanía española o limitándola, la postura favorable que han mantenido hasta ahora las Naciones Unidas no serviría de nada, siendo la principal baza con que cuenta España en su pretensión.

Si España se inclinase por la opción de un Tribunal Arbitral sería necesario contar con el consentimiento de la otra parte y su plasmación en un convenio arbitral. Para ello han de ponerse de acuerdo en la designación de árbitros, el procedimiento a seguir, el derecho aplicable, las mayorías necesarias para decidir por el órgano arbitral, el plazo para dictar el laudo, el reparto de costas, etc.

Parece difícil que puedan ponerse de acuerdo en todos estos aspectos, pues sin ir más lejos España no tiene todos los frentes bien cubiertos, su posición sobre la doctrina de la costa seca no es fácilmente sostenible atendiendo al derecho internacional del mar, hecho que Reino Unido y Gibraltar querrán incluir en el litigio y que España preferiría evitar. Al contrario, Gibraltar y Reino Unido querrán evitar que se juzgue el estado de descolonización de Gibraltar por parte de Reino Unido, centrando sus alegaciones en el derecho a la autodeterminación que España no quiere reconocer.

Dado que España esgrime el proceso descolonizador de las Naciones Unidas como el principal argumento para que Reino Unido renuncie a la soberanía de Gibraltar, parece lógico que antes de acudir a un Tribunal de Arbitraje se acuda a la Corte Internacional de Justicia, en cuanto a órgano jurisdiccional de la ONU. Sin embargo, hay que tener en cuenta la complejidad que entraña este foro en cuanto a las vías para atribuirle competencia para resolver litigios internacionales.

Estas vías son cuatro, mediante un acuerdo expreso ad hoc de las partes para someter una cuestión concreta a la competencia de la Corte, que el tratado o convenio en litigio contenga una cláusula que comprometa a las partes a someter a la Corte las diferencias que surjan, lo cual no es el caso dado que el Tratado de Utrecht es mucho más antiguo que la Corte y no ha sido modificado.

Una tercera vía que consiste en una atribución general de competencia a la Corte realizando una declaración unilateral por parte de ambos Estados en ese sentido<sup>59</sup>. A este respecto, tanto España como Reino Unido han realizado tal declaración unilateral, pero ambos países han efectuado reservas en dichas declaraciones. España, por ejemplo, excluye la atribución de competencia a la Corte para enjuiciar controversias surgidas con anterioridad a la fecha de remisión de la Declaración al Secretario General de las Naciones Unidas<sup>60</sup>, reserva establecida precisamente para excluir la competencia de la Corte en el conflicto de Gibraltar.

Por su parte, el Reino Unido atribuía competencia a la Corte solo en aquellas controversias ocurridas con posterioridad al 1 de enero de 1974 en su Declaración unilateral el 5 de julio de 2004.

La última vía es la atribución tácita de competencia o fórum prorrogatum, es decir, la aceptación implícita de la competencia por realizar cualquier acto procesal que no sea la declinatoria contra el Tribunal.

---

<sup>59</sup> Artículo 36.2 del Estatuto de la Corte internacional de justicia: "Los Estados partes en el presente Estatuto podrán declarar en cualquier momento que reconocen como obligatoria ipso facto y sin convenio especial, respecto de cualquier otro Estado que acepte la misma obligación, la jurisdicción de la Corte en todas las controversias de orden jurídico..."

<sup>60</sup> DECLARACIÓN unilateral española en aceptación de la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia, a 29 de octubre de 1990, publicada en el BOE núm. 275, viernes 16 de noviembre de 1990.

Como por la vía de la jurisdicción obligatoria es imposible atribuir competencia a la Corte debido a las reservas establecidas por ambos Estados, la única posibilidad restante para someter la controversia a la jurisdicción de la Corte es alcanzar un acuerdo ad hoc, que plantea los mismos problemas que se daban en el arbitraje y el convenio arbitral necesario para instar el procedimiento arbitral.

En el supuesto de que todos esos obstáculos se salvaran y se atribuyera la competencia a la Corte para resolver la controversia, el resultado más favorable para España sería que la sentencia reconociera como de soberanía española todas las aguas que rodean al Peñón más el istmo y negara el derecho a la autodeterminación de Gibraltar, confirmando la obligación del Reino Unido a descolonizar Gibraltar de acuerdo con el mandato de las Naciones Unidas en tal sentido. Por el contrario, si la sentencia fuera contraria a los intereses de España podría consentir el derecho a la autodeterminación de Gibraltar, surgiendo un nuevo ente con subjetividad jurídica internacional que además contaría bajo su jurisdicción el istmo y las aguas territoriales correspondientes, además de generar un precedente muy peligroso, igual no jurídico pero sí político, para las ideologías nacionalistas de algunas regiones españolas con intenciones secesionistas<sup>61</sup>. Por estas mismas razones y sobre todo porque en lo referente a la soberanía y delimitación de las aguas territoriales en torno al Peñón la posición española es donde más se resiente, hay que descartar acudir al Tribunal Internacional del Derecho del Mar, un campo donde tanto el Reino Unido como el Gobierno de Gibraltar se han sentido siempre muy seguros de su posición jurídica.

Por todo esto, España tiene mucho más que perder de lo que puede ganar por lo que parece que no es conveniente judicializar la controversia y continuar la histórica reclamación por otros cauces, fundamentalmente la negociación en el ámbito de las Naciones Unidas, como se ha visto.

---

<sup>61</sup> DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro. ¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, pág. 145.

## CONCLUSIONES.

Dada la poca confianza en un resultado favorable que transmite una solución judicial al conflicto, la mejor opción para alcanzar resultados positivos para España en cualquier frente de la controversia es la vía diplomática, mediante la negociación enmarcada en la regulación de las Naciones Unidas y su mandato de diálogo a las partes implicadas.

Sin embargo, tanto Reino Unido como Gibraltar consideran desfasada dicha postura de las Naciones Unidas y Reino Unido hace tiempo que perdió todo el interés en mantener abierto el diálogo a través del proceso de Bruselas. Además, supedita cualquier acuerdo al consentimiento gibraltareño, más aún si se trata del futuro político de la soberanía de la colonia. El estancamiento del Foro tripartito es también el estancamiento del último resquicio de diálogo que quedaba entre las partes, pues si resulta difícil volver a encauzar el Foro, mayor dificultad entraña hacer lo propio con el proceso de Bruselas.

Sin cauces de diálogo la situación no avanza y eso solo perjudica la posición española, en tanto Gibraltar mantiene su autogobierno protegido por el Reino Unido y éste mantiene sus bases y demás privilegios en el enclave, prolongándose también los problemas que mayor impacto tienen sobre los ciudadanos, el deterioro del medioambiente y la inseguridad del tráfico marítimo de la zona. Sin duda alguna, la integridad del medio ambiente, el desarrollo sostenible, la salud de las personas y los derechos de los ciudadanos al mantenimiento del entorno y la protección de sus bienes son cuestiones de primer orden que deben ser atendidas por los poderes públicos de forma inmediata, en detrimento de las aspiraciones soberanas de los estados.

Para resolver estos conflictos y poner fin a esas situaciones de riesgo resulta un problema la escasa coercibilidad del Derecho Internacional y el Derecho Derivado europeo sobre las autoridades públicas de España y Gibraltar. Tan solo en el ámbito de la Unión Europea se contempla un instrumento jurídico para oponer al incumplimiento de las partes de la directiva de protección el medio marino, un recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo cuando acabe el plazo dado para la implementación de la directiva.

Pero la prolongación de la situación hasta la finalización del plazo, en el año 2020, sin intervención alguna puede empeorar la situación hasta el punto de provocar daños irreversibles en el entorno y las personas, que posiblemente no sean resarcibles ni reparables. Por lo tanto parece necesario que las partes ejecuten las medidas necesarias para invertir la situación y eso solo puede hacerse mediante la cooperación conjunta en la materia de ambas administraciones. El problema radica en la pérdida de confianza desde la ruptura del Foro tripartito, de tal manera que parece imposible que las partes, por iniciativa propia, vayan a iniciar negociaciones al respecto.

Estando así las cosas, hay cierto campo de actuación que podría asumir la Unión Europea en cuanto a tercero común a las partes con competencias supranacionales. Esto es, que la UE tome parte en el conflicto ambiental, empleando los medios de arreglo de controversias que ofrece el Derecho Internacional como los buenos oficios o la mediación entre las partes para comenzar una negociación que es eludida por ambas.

Siendo las materias sobre protección del medioambiente competencia del legislador europeo, parece lógico que sea la UE quien asuma el acercamiento entre las partes para alcanzar el acuerdo de cooperación, incluso proponiendo una serie de actuaciones a ambos Gobiernos pensando siempre en el objetivo final de protección del medio ambiente, sin inmiscuirse en el asunto de la soberanía que es lo que envenena los intentos de las partes de negociar.

Si esa mediación diera sus frutos en los asuntos medioambientales, sería recomendable que las partes tomaran nota de ello y persiguieran nuevos y más ambiciosos objetivos, por ejemplo, resolver también la falta de autoridad reguladora del tráfico marítimo en la Bahía de Algeciras. Podrían alcanzar un acuerdo al respecto mediante la sencilla fórmula de la cooperación al igual que en materia de medio ambiente, esto es, la participación conjunta y puesta en común de los medios necesarios para controlar la situación y aplicar el correspondiente marco regulador.

En definitiva, la única opción efectiva para la resolución de los conflictos surgidos de la controversia de Gibraltar es la negociación de las partes, siempre que haya voluntad de resolver los problemas. Tal línea de actuación de los gobiernos implicados debería extrapolarse a otras aristas del conflicto, siendo ese objetivo difícilmente alcanzable, como hemos podido comprobar tras el estudio realizado.

## BIBLIOGRAFÍA

**ALBAREDA SALVADÓ, Joaquim** “*La guerra de sucesión española (1700-1714)*”. Barcelona, Crítica, 2010. ISBN 9788498920604.

**ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz.** Desarrollos recientes sobre Gibraltar: nuevo enfoque y controversia. En *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*. Editorial Dykinson, año 2009, ISBN: 9788498498264, págs. 93-118.

**ANGUITA OLMEDO, Concepción.** “*La cuestión de Gibraltar: orígenes del conflicto y propuestas de restitución (1704-1900)* Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid. 2004. ISBN 84-669-1153-7.

**ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, Fernando.** Comentario de la Disposición Adicional Primera en TEROL BECERRA, Manuel José (dir.), “*Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*”. Sevilla, Parlamento de Andalucía. 2012. ISBN: 978-84-92911-06-6.

**BENACH, Joan.** *Atlas de mortalidad en áreas pequeñas de España*. Universidad Pompeu Fabra, Barcelona. 2001.

**BENADY, Tito** (2003). «El aeródromo de Gibraltar». *Almoraima. Revista de Estudios Campogibraltareños*, N° 29, págs. 527-542. ISSN 1133-5319.

**DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro.** “Gibraltar de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”. *Revista ARI. Real Instituto Elcano*. 21/2012, 23 de marzo de de 2012.

¿De verdad cedimos el peñón? Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista Española de Derecho Internacional*. 2013, vol. LXV, 2, págs.117 a 156.

España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht. *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 23/2013, 20 de junio de 2013.

**FAJARDO DEL CASTILLO, Teresa.** “El control por el Estado de puerto: Cambios de rumbo en el Derecho Internacional del Mar”, en SOBRINO HEREDIA; José Manuel, “*Mares y Océanos en un mundo de cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores*”. Tirant lo Blanch, A Coruña, 2007. ISBN: 978-84-8456-769-1. Págs. 401 a 426.

**GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada.** “Gibraltar: cooperación transfronteriza y el nuevo foro tripartito de diálogo”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Nº 9, 2005. ISSN-e 1697-5197.

“La nueva estrategia para Gibraltar: el foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006”. *Revista española de derecho internacional*. Vol. 58, Nº 2, 2006. ISSN 0034-9380. Págs. 821 a 842.

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 (REEI)*. 6 de mayo de 2013.

**LIBERAL FERNÁNDEZ, Ángel.** *Gibraltar: base militar. El interés anglo-americano por el Peñón*. Pamplona. Civitas, 2009. ISBN: 978-84-470-3169-6.

**LÓPEZ MARTÍN, Ana Gemma.** “*La navegación por los estrechos: geoestrategia y derecho*”. Madrid. Dykinson. 2008. ISBN: 978-84-9849-207-1.

**MOLINA A. DE CIENFUEGOS, Ignacio.** Todo lo que sigue siendo sólido entre España y Reino Unido. *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 31/2013, 19 de agosto de 2013.

**MUÑOZ SEPÚLVEDA, Isidro.** “*Gibraltar: la razón y la fuerza*” Madrid, Alianza Editorial, 2004. ISBN 9788420641843.

**ORTEGA CARCELÉN, Martín.** “Gibraltar y el Tratado de Utrecht”. *Revista ARI, Real Instituto Elcano*. 19/2013, 31 de mayo de 2013.

**REMIRO BRONTONS, Antonio.** “*Derecho Internacional*”. 2ª Edición. Tirant lo Blanch. 2007. ISBN: 978-84-8456-798-1.

” Regreso a Gibraltar: acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”. *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid*. ISSN 1575-720X, Nº 10, 2004, págs. 133-182.

**UXÓ PALASÍ, José.** “El istmo de Gibraltar”. *Estudios sobre Gibraltar*. Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE). 1996. Pags. 298 a 310.

**VALDÉS CASTRILLÓN, Benito.** El elemento endémico en el campo de Gibraltar. *Almoraima Nº 15*. 1996. Págs. 13 a 33.

**VERDÚ BAEZA, Jesús.** La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras/Gibraltar. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*. 1 de junio de 2012.

“*Gibraltar, Controversia y Medio Ambiente*. Dykinson. Madrid. 2008. ISBN: 978-84-9849-191-3.