

## Consolidar a la UE en el área del Estrecho (2): Gibraltar

**Alejandro del Valle Gálvez** | Catedrático de Derecho Internacional Público y director del Centre of Excellence Jean Monnet “Migration and Human Rights in Europe’s External Borders”, Universidad de Cádiz | @Adelvalle\_Cadiz 

### Tema

En esta serie de dos análisis se estudia la presencia de la UE como actor en las cuestiones territoriales y controversias en el área del Estrecho, así como las opciones estratégicas de España. Este segundo análisis pone el foco en Gibraltar, mientras que el primero se centra en Ceuta, Melilla y Marruecos.

### Resumen

La crisis migratoria de Ceuta de mayo de 2021 y las reclamaciones de Marruecos sobre el Sáhara Occidental y las ciudades de Ceuta y Melilla ponen de relieve la compleja situación del área del Estrecho para la política exterior española. A ello se une la problemática de Gibraltar que, tras el Brexit, busca su acomodo en la UE para un nuevo estatuto y relación con España. En este análisis (y en el primero de la serie) se plantea la posibilidad de que España utilice como estrategia de medio y largo recorrido la implicación de la UE en las cuestiones territoriales en el área y región del Estrecho, concibiéndolas como espacios de la UE en los que España tiene jurisdicción, competencias y una especial responsabilidad como Estado miembro.

### Análisis

España tiene planteadas varias controversias fronterizas y reclamaciones territoriales en el área del Estrecho (Gibraltar, Ceuta y Melilla). En el caso de Gibraltar, la incorporación de la UE en las estructuras materiales e institucionales de cooperación transfronteriza ha abierto nuevas avenidas de entendimiento y estabilidad en la relación con España. Incluso se vislumbra la incorporación al área Schengen y una operación FRONTEX en el territorio de Gibraltar para el próximo y decisivo tratado de relación futura UE-Reino Unido sobre Gibraltar.

### Política exterior española en el área del Estrecho

Nos referimos al área del Estrecho como la amplia zona de entrada y salida del Estrecho de Gibraltar, donde se concentra un elevado número de cuestiones de soberanía y fronteras con reclamaciones territoriales y numerosas indeterminaciones de límites marítimos, en una zona vital para España (Ceuta, Melilla, Gibraltar, Base de Rota, tráfico marítimo, puertos de Algeciras y Tánger-Med, etc.). La región del Estrecho sería más amplia, ya que podríamos entenderla integrada por los Estados vecinos y limítrofes al sur del territorio terrestre y marítimo español, lo que daría una zona más extensa (Marruecos, Argelia, Sáhara Occidental y, eventualmente, Mauritania).

La política exterior española ha sido desde la democracia muy activa en relación con la reclamación gibraltareña. Aquí conviven dos aspectos diferentes pero vinculados y entrelazados: la cooperación transfronteriza (que vivió unos años de profunda cooperación con el *Foro de Diálogo* o tripartito, de 2004 a 2011); y las cuestiones de soberanía, comprometidas con el Reino Unido desde 1984, y que han conocido alguna negociación de interés (cosoberanía en el período Aznar-Blair, de 2001 a 2002), pero también de abruptos períodos de confrontación que afectaron a las relaciones hispano-británicas (instalación de bloques de hormigón en las aguas del istmo y profunda crisis en la época del ministro García-Margallo).

España nunca ha relacionado la reclamación gibraltareña con la marroquí. Es cierto que se trata de situaciones jurídicas bien diferentes en términos objetivos. Sin embargo, en los medios y opinión pública internacionales hay cierta asociación o paralelismo entre las situaciones de Gibraltar, Ceuta y Melilla, ciudades a uno y otro lado del Estrecho.

### La UE como actor en el Estrecho

Tradicionalmente, la UE ha estado presente en el área del Estrecho, aunque en un papel secundario. Esto es más evidente con las cuestiones territoriales, en las que la UE ha solido actuar como factor de apoyo o de facilitación de los acuerdos entre Estados.

Gibraltar ha formado parte de las Comunidades Europeas y de la UE de la mano del Reino Unido, aplicándose parcialmente el Derecho de la UE (1972-2020). En este período, la UE ha sido un actor muy relevante en las relaciones hispano-británicas relativas a Gibraltar. Incluso ha sido un actor mediador de interés, interviniendo como elemento de control propio de Organizaciones Internacionales en las controversias bilaterales (como ejemplo, las *Fact Finding Missions* o Misiones de Investigación durante la época de colas en la Verja),<sup>1</sup> en una suerte de mediación y garante del común Derecho de la Unión aplicable en España, el Reino Unido y el territorio de Gibraltar. En perspectiva, la pertenencia del Reino Unido y España a la UE ha tenido una influencia muy importante en los aspectos de la controversia bilateral relativos a la cooperación transfronteriza y a las cuestiones de soberanía. Y es que el papel mediador o facilitador de la UE para limar las asperezas de la confrontación bilateral ha incidido especialmente en los aspectos prácticos del Derecho europeo que se han venido aplicando en Gibraltar y en el Campo de Gibraltar.

La cuestión que nos interesa resaltar es que se detecta, desde hace algún tiempo, una mayor presencia como actor de la UE en las cuestiones territoriales y controversias en el área del Estrecho. En el caso concreto de Gibraltar, para decididamente actuar como organización internacional mediadora en la regulación y estatuto jurídico de Gibraltar en su relación con la UE y con España, tras producirse el Brexit y hacerse efectiva la retirada del Reino Unido el 1 de febrero de 2020.

---

<sup>1</sup> Alejandro del Valle Gálvez (2014), "Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia", *ARI*, nº 62/2014, Real Instituto Elcano, 19/XII/2014, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari62-2014-delvalle-gibraltar-controles-verja-y-nuevo-dialogo-ad-hoc-ue](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari62-2014-delvalle-gibraltar-controles-verja-y-nuevo-dialogo-ad-hoc-ue).

## La UE en la controversia de Gibraltar tras el Brexit

La retirada británica de la UE –conocida como Brexit– consiste en una serie de Tratados y acuerdos para facilitar una salida ordenada, con negociaciones comenzadas en 2017 y aún no cerradas respecto a la relación futura UE-Reino Unido. Esta coyuntura histórica ha determinado la necesidad de dotar de un nuevo estatuto europeo a Gibraltar, que debe hacerse con la aprobación de España, ya que, conforme a la conocida como Cláusula 24, cualquier acuerdo sobre Gibraltar requiere el previo acuerdo entre España y Reino Unido.

En varios Tratados se ha articulado el proceso de salida británica, reflejando este previo acuerdo hispano-británico y el particular estatuto provisional y futuro de Gibraltar respecto al Derecho europeo: el Tratado de Retirada Reino Unido-UE (en vigor), el de relación futura celebrado también entre la UE y el Reino Unido (aún no en vigor) y uno específico Reino Unido-UE para Gibraltar (pendiente de negociación).

La posición española ha sido la de enmarcar el nuevo estatuto gibraltareño en un “área de prosperidad compartida” con el Campo de Gibraltar y Andalucía, así como potenciar decididamente la cooperación transfronteriza. Lo más relevante hasta ahora ha sido el Tratado de Retirada, que ha focalizado en la cooperación transfronteriza con Gibraltar el tratamiento de la cuestión gibraltareña. La coyuntura del Brexit ha acentuado las problemáticas de la cooperación existente con el Campo de Gibraltar y la necesidad de contar con los intereses de esta comarca; especialmente los derechos de los trabajadores transfronterizos, cuya defensa ha sido asumida por todas las fuerzas políticas españolas. Existe desde hace años, además, la perentoria necesidad de regular los problemas de la vida cotidiana y las cuestiones conflictivas más inmediatas con un *modus vivendi* con España, pues la comarca y el municipio fronterizo de La Línea viven día a día las consecuencias de la controversia histórica.

## Gibraltar en los Tratados de salida del Reino Unido

Un primer Tratado, el Tratado de Retirada del Reino Unido de la UE,<sup>2</sup> en vigor desde febrero de 2020, regula la situación actual de Gibraltar. Contiene el Protocolo sobre Gibraltar, que reenvía a cuatro Memorandos de Entendimiento (MOU, España-Reino Unido, firmados en 2018), sobre cooperación trasfronteriza esencialmente: ciudadanos y trabajadores transfronterizos, tabaco, medioambiente, y cooperación aduanera y policial. Igualmente, el Protocolo tiene en cuenta los temas luego regulados por el Tratado Internacional sobre fiscalidad y protección de intereses financieros, concluido bilateralmente por España y el Reino Unido en 2019, y que entró en vigor en marzo de 2021 (BOE nº 62 de 13/III/2021).

---

<sup>2</sup> Acuerdo sobre la retirada del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, adoptado en octubre de 2019, DO L 29 de 30/I/2020.

El Protocolo de Gibraltar y los cuatro Memorandos que se firmaron en 2018, crean un sistema o formato institucional para la cooperación transfronteriza con los temas más urgentes de tratar, por lo que podemos afirmar que el necesario *modus vivendi* con Gibraltar ha sido conformado por el Derecho europeo con este Tratado de Retirada (más los MOU).<sup>3</sup>

Además, deben destacarse del Tratado de Retirada estas ideas respecto a Gibraltar y el papel de la UE:

- (1) La cooperación transfronteriza queda regulada en el plano de Derecho originario, ya que el Protocolo es parte integrante del Acuerdo de Retirada. Lo anterior tiene el potente significado de blindar mediante tratado internacional materias esenciales de cooperación con Gibraltar, dando así el respaldo y amparo jurídico de la UE a los previos acuerdos hispano-británicos. Blindaje legal que recibe la cooperación transfronteriza y que se ha conseguido gracias a la UE.
- (2) Aunque se trata de instrumentos jurídicos diferentes (Protocolo del Tratado Reino Unido-UE, y MOU hispano-británicos), el conjunto compone un marco jurídico coherente con vínculos institucionales y materiales de contenidos. Se crea además una estructura de seguimiento de estos acuerdos (Comités y Grupos de Trabajo, Comité especializado de Gibraltar del Protocolo, Comité Mixto Reino Unido-UE del Tratado de Retirada).
- (3) Este original sistema institucional para tratar los temas de Gibraltar, con participación de la UE, prevé la “mediación” de esta organización internacional en la controversia, institucional y materialmente.
- (4) La combinación de Tratado (Derecho originario europeo) con *soft law* hispano-británico (los Memorandos de Entendimiento) se adapta bien a la realidad e intereses de las partes. En los acuerdos de España con el Reino Unido sobre Gibraltar siempre se ha hecho uso de *Gentlemen’s Agreements* o de *soft law* (los denominados “Acuerdos entre Caballeros”, o Acuerdos no normativos, como Comunicados, Declaraciones o Memorandos, de difícil catalogación en sus efectos jurídicos internacionales e internos); pero este reconocimiento por la UE es una novedad aportada por el Tratado de Retirada al conformar el nuevo formato de cooperación para Gibraltar.

Un segundo Tratado, el de Relación futura UE-Reino Unido,<sup>4</sup> de 30 de diciembre de 2020, aún no está en vigor y no se aplicará a Gibraltar.

---

<sup>3</sup> Las versiones en español y en inglés del Tratado de retirada, Protocolo, Tratado fiscal y MOU pueden verse en *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports*, nº 4, 2021, Documentación II, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/6882>.

<sup>4</sup> Acuerdo de comercio y cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, de 30/XII/2020, DO L 444, de 31/XII/2020.

Un tercer Tratado será el Tratado específico Reino Unido-UE para Gibraltar. Aunque no han comenzado aún formalmente las negociaciones, se adoptó un principio de acuerdo el 31 de diciembre de 2020.

El “Principio de acuerdo” del 31 de diciembre de 2020, acordado entre España y el Reino Unido sobre Gibraltar y sobre el Brexit,<sup>5</sup> es un acto por el que se pretende establecer el contenido esencial de este futuro Tratado entre la UE y el Reino Unido sobre Gibraltar. Se trata de un “Entendimiento acerca de elementos fundamentales” para la relación futura entre la UE y Gibraltar y que sirve para elaborar directrices de negociación de ese tratado específico que ha de redactarse aún.

La esencia del “Principio de acuerdo”, como documento informal transmitido a las autoridades comunitarias en Bruselas, viene constituida por importantes acuerdos de cara al futuro a corto, medio y largo plazo. Se trata de un *Working Paper* con cartas de las Representaciones Permanentes (REPER) de España y del Reino Unido ante la UE, de 31 de diciembre de 2020, dirigidas a los secretarios generales de la Comisión y el Consejo de la UE, que anexan un *Non-Paper*, con 25 estipulaciones y tres anexos.

En este “Principio de acuerdo” destacamos entre los contenidos (transporte, medio ambiente, reglas uniformes *–level playing field–*, datos y mecanismo financiero de cohesión) todo lo relativo a movilidad y tránsito por el paso fronterizo de la “Verja”, con una mayor parte de artículos y anexos dedicados a la circulación de ciudadanos y de trabajadores fronterizos. Es muy llamativa la integración del territorio de Gibraltar en el área Schengen –lo que ha sido interpretado como que implica demoler o derribar la “Verja” de Gibraltar (*removing all physical barriers*)–, y el establecimiento de puntos de entrada en el área Schengen en el puerto y aeropuerto. Esto conlleva una acción conjunta de FRONTEX en estos puntos en los próximos cuatro años y la intervención española como Estado Schengen responsable, en una medida con cuestiones por concretar.

Este “Principio de acuerdo” se tendrá en cuenta por el Consejo y la Comisión para el mandato negociador del específico Tratado de relación futura Reino Unido-UE sobre Gibraltar, mandato negociador aún no adoptado. Los contenidos esenciales nutrirán el futuro Tratado específico Reino Unido-UE sobre Gibraltar, que debe consagrarlos en su articulado, y luego pasar los necesarios controles y autorizaciones parlamentarias para su aprobación antes de entrar en vigor.

Hay retraso respecto a las previsiones iniciales de que el Tratado Reino Unido-UE para Gibraltar estuviera ya adoptado y en vigor para julio de 2021. Desde luego, los temas son muy complejos y además el “Principio de acuerdo” requiere complementariamente de otros acuerdos hispano-británicos para que Bruselas pueda valorar su viabilidad técnica y formalmente adoptar el Mandato negociador, dando así la salida a la fase negociadora del Tratado Reino Unido-UE sobre Gibraltar. Cuando se celebre y entre en vigor, el Tratado Reino Unido-UE sobre Gibraltar será el sólido y estable marco jurídico

---

<sup>5</sup> El texto puede verse en *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports*, nº 4, 2021, Documentación VI, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/7680>.

internacional y europeo de referencia, con una acusada integración de Gibraltar en el territorio común europeo en colaboración con España.

En la tesitura del Tratado de Retirada y luego de Relación futura, España parece así haber adoptado una posición pragmática para la normalización de la cooperación transfronteriza, como una medida para crear “un área de prosperidad compartida”. Esta posición requiere de la UE que sea admitida de forma decidida, explícita y con reconocimiento expreso de su papel en los ámbitos institucionales y materiales relativos a la cooperación con el Reino Unido y Gibraltar.

En conjunto, la UE se ha convertido, con ocasión del Brexit y del cambio de estatus internacional y europeo de Gibraltar, en el actor esencial para vehicular la cooperación transfronteriza entre España y Gibraltar.

Cuestión diferente y hacia el futuro sería el aspecto de la soberanía y si la UE debe entrar como elemento necesario en la búsqueda de soluciones imaginativas para resolver la controversia histórica.<sup>6</sup> De todas formas, en esta avenida de cooperación bajo el paraguas normativo UE que se ha abierto con el acuerdo de Reino Unido, España abre posibles ventanas a una solución negociada que busque “una soberanía versión siglo XXI”.<sup>7</sup>

Otros temas más peliagudos quedan en la esfera bilateral hispano-británica, en particular, el “elefante en la habitación” que España nunca ha afrontado: los riesgos muy graves que las bases militares británicas (naval, aérea y de inteligencia) suponen para la bahía de Algeciras y sus 300.000 habitantes. Se trata del aeropuerto militar de la RAF, con la cercanía de su pista de aterrizaje a las viviendas de La Línea, y los polvorines, depósitos de armas, combustible, explosivos y municiones de la RAF en dicho aeropuerto. También de la base naval, con las escalas y reparaciones de submarinos de propulsión nuclear,<sup>8</sup> e incluso de submarinos con misiles balísticos intercontinentales de carga nuclear.<sup>9</sup> No existe la menor concertación con España para caso de accidente, como no hay planes de emergencia civil y evacuación coordinados con España. Tampoco hay control democrático en Cortes (a diferencia de los Acuerdos con EEUU por las bases de Rota y Morón) de estas bases británicas y sus peligros.

---

<sup>6</sup> Puede verse, por ejemplo, Ignacio Molina y Alejandro del Valle (2018), “Gibraltar, ciudad de las dos coronas”, *El País*, 28/III/2018, [https://elpais.com/elpais/2018/03/26/opinion/1522078361\\_237194.html](https://elpais.com/elpais/2018/03/26/opinion/1522078361_237194.html).

<sup>7</sup> En palabras de la ministra de Asuntos Exteriores en una entrevista en *El País* del 9/II/2020.

<sup>8</sup> Luis Romero Bartumeus (2021), “Las escalas de submarinos nucleares en Gibraltar y Rota, y los Planes de Emergencia Radiológica”, *Cuadernos de Gibraltar – Gibraltar Reports*, nº 4, <https://revistas.uca.es/index.php/cdg/article/view/7356>.

<sup>9</sup> “Llega a Gibraltar otro submarino nuclear – El USS Alaska lleva misiles balísticos intercontinentales”, *Noticias Gibraltar*, 28/VI/2021, <https://noticiasgibraltar.es/general/noticias/llega-gibraltar-otro-submarino-nuclear-0>.



## Opciones estratégicas de España

Dada la trayectoria española y las experiencias en los territorios y fronteras en el área del Estrecho, España puede, *grosso modo*, adoptar estas estrategias en relación con Gibraltar: (1) la tradicional de mantener activa la reclamación sobre el Peñón, con un planteamiento de mayor o menor confrontación con Reino Unido; (2) la de tomar la iniciativa, dando un giro con una política alternativa de soberanía sobre Gibraltar y ofertando posibles soluciones sobre cuestiones de fondo (en la línea de la co-soberanía o de la internacionalización de la ciudad); y (3) la opción que proponemos de involucrar decisivamente a organizaciones internacionales en las reclamaciones territoriales, en concreto a la UE.

Esta última estrategia supondría un giro de la posición y políticas tradicionales y, además, reforzaría a España sin afectar directamente a los núcleos conflictivos bilaterales sobre soberanía de las reclamaciones de fondo. La implicación de la UE en Gibraltar puede permitir la apertura de escenarios nuevos en cooperación trasfronteriza, como los que ya se han abierto con la idea del “área de prosperidad compartida”. Y quizá en el futuro podría plantear alternativas simbólicas de soberanía o de ejercicio compartido de funciones o competencias soberanas, con intervención de la UE.

## Conclusiones

Las cuestiones territoriales en el área del Estrecho confieren un potencial desestabilizador extraordinario a los países concernidos, sujeto a imprevistos condicionantes. Se trata de reclamaciones en activo (Gibraltar) y en pasivo (de Marruecos a España) que son permanentes y que pueden antes o después aparecer en infinidad de cuestiones, en una zona estratégica para la seguridad española y euromediterránea.

Como refuerzo de la estrategia española en el área del Estrecho, se propone que España afiance una estrategia de internacionalización por la vía de las organizaciones internacionales más directamente competentes, principalmente la UE, que deben consolidar su implicación en estas cuestiones territoriales. Esto ayudaría también a prevenir y a dotar de un marco europeo a las problemáticas, ayudando a limar los perfiles más espinosos de las relaciones con el Reino Unido y Marruecos.

Con el Reino Unido esta estrategia está dando frutos. España ha involucrado a fondo a la UE en las cuestiones de la controversia relativas a la cooperación trasfronteriza. El resultado ha sido, en el Tratado de retirada de enero 2020, una previsión en el Protocolo sobre Gibraltar de aspectos de la cooperación, también regulados en MOU, y con una estructura institucional hispano-británica y de la UE. De forma que articula una novedosa experiencia *Hard law*/Tratado UE y *Soft law*/Memorandos hispano-británicos.

Lo razonable es que este original *modus vivendi* construido gracias a la UE, y que pivota sobre la organización internacional como mediadora, se prolongue en el Tratado de relación futura UE-Reino Unido respecto a Gibraltar. Para este Tratado se ha previsto un Principio de Acuerdo el 31 de diciembre de 2020, que pretende una mayor imbricación de Gibraltar en la UE y con España, integrando el territorio gibraltareño en el área Schengen.

En definitiva, se trata de consolidar la realidad de que el Estrecho es un espacio de la UE, extrayendo todas las consecuencias de que España, como Estado miembro en el área fronteriza, es el garante de la UE en el área y región del Estrecho, con su Derecho, sus políticas, principios y valores democráticos y de derechos humanos. Se propugna así a la UE y la ONU como estructuras integradas en la posición española, para la prevención, refuerzo de dinámicas bilaterales con el Reino Unido y Marruecos, y vías de solución de situaciones bloqueadas para la cooperación transfronteriza y las cuestiones de soberanía.