

El Brexit, Gibraltar y España

Fernando Eguidazu | Ex secretario de Estado para la UE | @FernandEguidazu 

Tema

¿Cuáles son las perspectivas para la relación entre España y Gibraltar tras el Brexit?

Resumen

Dada la probable salida del Reino Unido de la UE, se presentan una serie de circunstancias en relación con Gibraltar que España debería considerar a fin de posicionarse para negociar en el futuro, cuando el territorio deje de tener el paraguas de la UE. A las cuestiones de la soberanía, la ocupación de parte del istmo y las aguas territoriales deberán añadirse los problemas relativos al contrabando, el fraude y la elusión fiscal, y la protección medioambiental.

Análisis

Introducción

Gibraltar entró en la UE el 1 de enero de 1973 en virtud del Acta de Adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas de 1972 en aplicación del art. 299.4 del Tratado CE. Bajo la actual normativa comunitaria, su permanencia en la UE se fundamenta en el artículo 355.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que sustituye, con el mismo texto, al anterior art. 299.4 del Tratado CE, y según el cual “Las disposiciones de los Tratados se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”. Tal artículo se aplica a Gibraltar porque sus relaciones exteriores están asumidas por el Reino Unido, que es un Estado miembro.

Evidentemente, en el momento en que el Reino Unido deje de ser Estado miembro, Gibraltar dejará de estar amparado por el art. 355.3 TFUE y, por tanto, quedará fuera de la UE.

Cuando España se incorporó a la UE en 1986, quedó obligada lógicamente a reconocer los derechos de Gibraltar inherentes a su pertenencia a la UE, lo que exigió la “apertura” de la Verja (con los controles aduaneros y policiales que a continuación se señalan) y la libre movilidad de personas, servicios y capitales inherentes al mercado único.

Son necesarias aquí dos precisiones:

- (1) Que en virtud del artículo 28 del Acta de Adhesión de 1972, y de su Anexo I, Gibraltar está excluido de la unión aduanera, la política comercial común, la política agraria común (PAC) y la política pesquera común, y de la obligación de recaudar el IVA.

- (2) Que la barrera de separación entre Gibraltar y el territorio español, la “Verja”, no es legalmente una frontera, pues se alza en un terreno, el istmo, ocupado por el Reino Unido pero cuya soberanía británica no reconoce España. No obstante, en dicha Verja existen controles aduaneros (puesto que Gibraltar no forma parte de la Unión Aduanera) y de policía (puesto que el Reino Unido no forma parte del espacio Schengen).

Gibraltar y el Brexit

El 23 de junio de 2016 los ciudadanos del Reino Unido decidieron por referéndum salir de la UE, decisión oficialmente comunicada por el Gobierno británico al Consejo Europeo el 29 de marzo de 2017 en cumplimiento del art. 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE).

Inmediatamente después de celebrarse el referéndum, el Gobierno gibraltareño manifestó su deseo e intención de permanecer pese a todo en la UE, aun después de que el Reino Unido la abandonase. Tal pretensión era y es evidentemente imposible, pese a lo cual los gibraltareños efectuaron gestiones insistentes ante las instituciones comunitarias para encontrar una solución.

Tal solución no existe, de forma que el propio Gobierno británico advirtió que la salida de la UE afectaría a todo el Reino Unido, incluido Gibraltar.

En estas circunstancias, desde España se sugirió a los gibraltareños una posibilidad, la única, para permanecer en la UE, que era establecer un régimen de cosoberanía hispano-británica, tal y como estuvo muy cerca de aprobarse en su día por los gobiernos de Aznar y Blair. De esta forma, seguiría existiendo un Estado miembro, ahora España, que asumiera las relaciones exteriores de Gibraltar, lo que permitiría que el art. 355.3 TFUE se le continuase aplicando. El Gobierno gibraltareño rechazó airado esta solución. En consecuencia, ha quedado claro que cuando el Reino Unido abandone la UE, no siéndole ya de aplicación tal artículo, Gibraltar la abandonará también.

Tal cosa sucederá, salvo prórroga, el 29 de marzo de 2019, momento en que se cumple el plazo de dos años contados a partir de la fecha en que el Gobierno británico anunció su intención de abandonar la UE (plazo que establece el art. 50 TUE).

Según el párrafo 2 del art. 50 TUE, “El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo. A la luz de las orientaciones del Consejo Europeo, la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión”.

En aplicación de tal artículo, el 29 de abril de 2017 el Consejo Europeo adoptó las orientaciones para la negociación del acuerdo de retirada, en uno de cuyos puntos se decía que “después de que el Reino Unido abandone la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido se podrá aplicar al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”.

Tal texto se debe interpretar en el siguiente sentido:

- (1) El acuerdo de retirada se negocia entre la UE y el Reino Unido, y en tal acuerdo España no tiene ninguna voz especial.
- (2) El acuerdo que regule las relaciones futuras de la UE con el Reino Unido (en adelante ARF) se negocia, asimismo, entre las partes citadas, y en ello España tampoco tiene una voz distinta de la de cualquiera de los otros 27 Estados miembros.
- (3) Este acuerdo sobre las relaciones futuras sólo se puede aplicar a Gibraltar si se logra un acuerdo en tal sentido entre España y el Reino Unido. Es decir, que si tal acuerdo bilateral no se consigue, el acuerdo UE-Reino Unido será válido, pero sólo se aplicará al Reino Unido, no a Gibraltar.

El 14 de noviembre de 2018, tras una larga y ardua negociación, la UE y el Reino Unido lograron pactar un Acuerdo de Retirada. Dicho Acuerdo tenía como anejo una “Declaración política” que establecía el marco de la relación futura del Reino Unido con la UE.

Era un acuerdo un tanto atípico, por cuanto establecía un período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, no previsto expresamente en el art. 50 TUE (pero tampoco prohibido), antes de negociar y firmar el Acuerdo de Relaciones Futuras.¹

En este Acuerdo de Retirada se incluía un artículo que podía afectar al Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido que posteriormente se fuese a negociar en lo que respecta a su aplicación a Gibraltar.

En efecto, el art. 184 del texto (introducido sin que antes España hubiera tenido conocimiento de él) establecía que “la Unión y el Reino Unido harán los mayores esfuerzos, de buena fe con pleno respeto a sus respectivos ordenamientos legales, para dar los pasos necesarios para negociar los acuerdos que regulen su relación futura a la que se refiere la declaración política...”.

Por otra parte, el art. 3 del mismo acuerdo especificaba que “a menos que se establezca otra cosa, en este acuerdo o en la legislación de la Unión aplicable al mismo, cualquier referencia en este acuerdo al Reino Unido o su territorio, se entenderá que se refiere a a) el Reino Unido, b) Gibraltar, en la medida en que las normas de la Unión le fueran aplicables antes de la fecha de entrada en vigor del acuerdo, c) etc. etc...” (artículo lógico, pues de no existir se habría podido entender que el Acuerdo de Retirada del Reino Unido no era extensible a Gibraltar y, por tanto, este último permanecería dentro de la UE).

¹ Adviértase que este período transitorio no es la prórroga del plazo de retirada de dos años que contempla el art. 50 TUE. Aquí se trata de un período transitorio a transcurrir después de que el Reino Unido abandone la UE, y antes de que se haya conseguido firmar el Acuerdo de Relaciones Futuras. En este período transitorio, a diferencia de la prórroga prevista en el art. 50 TUE, el Reino Unido ya no es un Estado miembro y, por tanto, ya no participa en ninguna institución comunitaria.
(cont.)

El problema se suscitaba porque la existencia de ambos artículos dentro del mismo texto² podría interpretarse en sentido de que cualquier Acuerdo sobre Relaciones Futuras que la UE firmase con el Reino Unido se aplicaría automáticamente a Gibraltar, y ello pese a lo establecido por las Orientaciones del Consejo Europeo de abril de 2017. España se vería así privada del derecho de veto que las citadas Orientaciones le concedían. Al tener el Acuerdo de Retirada un valor jurídico vinculante, por tratarse de un tratado internacional firmado por la UE con el Reino Unido, no sería posible alegar posteriormente la existencia de un compromiso previo asumido por el Consejo Europeo.

Tanto Juncker como Tusk reaccionaron afirmando que, según los servicios jurídicos de la Comisión y del Consejo, no era esta la interpretación correcta, y que las citadas Orientaciones mantenían su vigencia. Pero el caso es que, de firmarse un Acuerdo de Relaciones Futuras, que tendría la consideración de tratado internacional, la única interpretación válida sería la del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, y no había seguridad alguna de que su interpretación fuera a ser coincidente con la de los servicios jurídicos de Bruselas. En consecuencia, España amenazó con vetar el acuerdo si tal problema no se resolvía.

En este punto sería conveniente hacer dos comentarios incidentales. Primero, en realidad España no tenía capacidad para vetar el Acuerdo de Retirada, que como tal sólo requería aprobación por mayoría cualificada, bien que aprobarlo con el voto en contra de uno de los principales países de la UE hubiera sido políticamente difícil (aparte de que tal vez la diplomacia española hubiera podido sumar otros países a su causa). Pero, en cambio, España sí podía vetar la “Declaración política” aneja al Acuerdo de Retirada, puesto que las decisiones políticas del Consejo Europeo se acuerdan por consenso. Y sin la Declaración política el Acuerdo de Retirada no habría sido aceptable.

En segundo lugar, se afirmaba que, cuando en el futuro se negociase el Acuerdo de Relaciones Futuras, España siempre tendría la posibilidad de vetarlo si se pretendía extenderlo a Gibraltar, de forma que los pies en pared que ahora ponía el Gobierno español no eran necesarios por prematuros. Ahora bien, este veto futuro no estaba garantizado, sino que dependería del tipo de acuerdo futuro que firmasen la UE y el Reino Unido. De tratarse de un acuerdo de asociación, o de un acuerdo de los llamados “amplios y profundos” (tipo Canadá), que incluyen materias competencia de los Estados, sí es cierto que se requeriría unanimidad, pero ella no sería necesaria si se tratase de un acuerdo de los llamados *EU only*, que sólo afectan a competencias exclusivas de la UE. Aunque es razonable suponer que el futuro acuerdo UE-Reino Unido sería previsiblemente muy amplio y profundo, y por tanto requeriría unanimidad.

Modificar el texto del Acuerdo de Retirada no parecía políticamente posible, por el riesgo de abrir la puerta a otras modificaciones, pero Tusk y Juncker se ofrecieron a buscar otras alternativas.

² En concreto, la alusión en el art. 184 al “pleno respeto a sus respectivos ordenamientos legales” relacionado con la inclusión, por el art. 3, de Gibraltar en lo que se entiende por “Reino Unido” en el texto del Acuerdo.

Después de tensas negociaciones, España recibió una triple garantía:

- (1) En las Conclusiones del Consejo Europeo de 25 de noviembre de 2018 que aprobaba el Acuerdo de Retirada, se reiteró que “el planteamiento de la Unión seguirá estando definido por las posiciones y principios generales enunciados en las orientaciones que ya ha acordado el Consejo Europeo”. Y en las “Declaraciones para el Acta”, anejas al texto de las citadas Conclusiones, se señalaba lo siguiente: “El único objetivo del artículo 184 del Acuerdo de Retirada es crear una obligación de medios para que la Unión y el Reino Unido negocien acuerdos que regulen sus relaciones futuras. No impone obligación alguna respecto al ámbito de aplicación territorial de dichos acuerdos. Por lo tanto, no hay obligación ni presunción alguna fundamentadas en esta disposición de que dichos acuerdos tengan el mismo ámbito de aplicación territorial que el que establece el artículo 3 del Acuerdo de Retirada. El Consejo Europeo y la Comisión Europea toman nota de la declaración del Reino Unido y de que el Reino Unido comparte la presente interpretación”. Para mayor refuerzo, en otro apartado se añadía que: “Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, Gibraltar no estará incluido en el ámbito de aplicación territorial de los acuerdos que se celebren entre la Unión u el Reino Unido. Ello no excluye, sin embargo, la posibilidad de que se celebren acuerdos separados entre la Unión y el Reino Unido respecto de Gibraltar. Sin perjuicio de las competencias de la Unión, y en pleno respeto de la integridad de sus Estados miembros garantizada por el artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, dichos acuerdos separados requerirán un acuerdo previo del Reino de España”.
- (2) Previamente, el 24 de noviembre, Tusk y Juncker habían remitido al presidente del Gobierno español una carta en la misma línea de lo que al día siguiente se reflejaría en las “Declaraciones para el Acta” antes citadas.
- (3) Igualmente, con la misma fecha de 24 de noviembre, el representante permanente del Reino Unido ante la UE, embajador Tim Barrow, enviaba una carta al Consejo de la UE en la que aceptaba la citada interpretación.

Es cierto que no se modificaba el texto del Acuerdo de Retirada, que de aprobarse tendría la naturaleza jurídica de tratado internacional, y por ello se criticó que las garantías obtenidas no tenían valor jurídico. Pero las garantías ofrecidas se pueden considerar satisfactorias y suficientes por varias razones. Primero, porque obligaban a futuros negociadores de la UE con una nueva Conclusión del Consejo Europeo, que se venía a añadir, en términos aún más contundentes, a las Orientaciones de abril de 2017; segundo, porque condicionarían decisivamente cualquier interpretación que se hiciese del Acuerdo de Relaciones Futuras entre el Reino Unido y la UE que eventualmente se pudiese aprobar con posterioridad; y, tercero, y tal vez más importante, porque el tremendo revuelo levantado por la amenaza de España de vetar el acuerdo sería un antídoto absoluto para evitar que el futuro el equipo negociador de la UE diese un paso en falso.

Es cierto que la intervención del presidente del Gobierno español dando cuenta a la prensa de estas garantías de forma quizá demasiado triunfalista dio lugar a una irritada

reacción del Gobierno británico, que se concretó en una nueva carta de su embajador al Consejo.

Dicha carta advertía: (1) que el Reino Unido no tenía dudas acerca de su soberanía sobre Gibraltar, aguas territoriales incluidas, y que no entraría en negociaciones sobre soberanía en contra de los deseos del pueblo de Gibraltar; y (2) que el Reino Unido negociaría el Acuerdo de Relaciones Futuras previsto en la Declaración política en nombre de todos sus territorios incluyendo Gibraltar.

Esta carta fue interpretada por la prensa española y por la oposición como una retractación en toda regla, si no como la prueba de que las garantías obtenidas por el Gobierno español no eran tales. Pero lo cierto es que de tal carta no cabe extraer tales conclusiones. Respecto al primer punto, la carta se refiere a la cuestión de la soberanía, cuestión a la que las garantías no se refieren en absoluto. Lo único que estas especifican es que el Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido no se aplicará a Gibraltar sin el acuerdo de España. Puede que en su momento España ponga sobre la mesa la cuestión de la soberanía o no, Y si la pone, puede que el Reino Unido lo acepte, o no. De darse este segundo caso, la consecuencia sería la no aplicación de tal acuerdo a Gibraltar. Respecto al segundo, la carta se limita a advertir del propósito del Reino Unido de negociar el Acuerdo de Relaciones Futuras también para Gibraltar, pero ello no implica que tal acuerdo vaya a aplicarse automáticamente a dicho territorio, sino que puede requerir (de hecho, lo hará) un acuerdo separado con España. De forma que, en contra de lo que pudiera parecer, esta segunda carta no contradice ni invalida la carta anterior del embajador británico. De hecho, tanto esta segunda carta de Barrow como las declaraciones de Theresa May al respecto fueron significativamente cuidadosas en este lenguaje ambiguo que apaciguara a su opinión pública sin reabrir el conflicto con la UE y España.³

Como es bien sabido, el Acuerdo de Retirada fue rechazado por el Parlamento británico, abriendo así la puerta a la posibilidad de que el plazo del art. 50 TUE expirase sin acuerdo.

Preparándose para tal eventualidad, la Comisión Europea aprobó, el 19 de diciembre de 2018, una Comunicación para la aplicación de un “Plan de Contingencia” en la cual se exponía lo siguiente: “En virtud del artículo 355, apartado 3, del TFUE, y en la medida prevista en el Acta de Adhesión del Reino Unido a las Comunidades Europeas de 1972, el Derecho de la Unión resulta inaplicable a Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro. El artículo 355., apartado 3, del TFUE ya no será aplicable a Gibraltar cuando el Reino Unido deje de ser estado miembro. Como consecuencia de ello, las medidas de contingencia no serán aplicables a Gibraltar”.

³ Añádase que una “retractación” británica, aparte de escandalosa y letal para la imagen del Reino Unido en Europa, no tendría mayores efectos, pues lo importante de las garantías es que comprometen a la Comisión y al Consejo, que son una de las partes de la negociación.

Tal texto aclara por tanto que, en caso de una salida del Reino Unido sin acuerdo: (1) Gibraltar quedará fuera de la UE en el mismo momento en que quede fuera el Reino Unido; (2) esta exclusión será absoluta, dado que tampoco se le aplicarán las “medidas de contingencia” que la UE pudiera aplicar al Reino Unido; y (3) que, en consecuencia, Gibraltar quedaría a merced de las medidas bilaterales que respecto a él pudiera negociar el Reino Unido con España.

Posteriormente, una propuesta aprobada en el COREPER de 1 de febrero de 2019 relativa a la exención de visados de corta duración para los ciudadanos británicos incluyó una nota a pie de página en la que se recordaba que Gibraltar es una colonia, y que existe una disputa entre España y el Reino Unido acerca de la soberanía.

Tal cosa fue saludada en España como un triunfo diplomático, y recibida en el Reino Unido con irritación. Ahora bien, para valorar esta nota debe recordarse que el carácter de Gibraltar como colonia no queda reconocido *ex novo* por ella, puesto que ya estaba reconocido por la ONU en diversas Resoluciones (e incluso reconocido por el propio Reino Unido desde 1947, como más adelante se explica). De forma que la citada nota no dice nada nuevo, ni reconoce nada que no estuviera ya reconocido. Pero no cabe duda de que en otras circunstancias, de no mediar el *Brexit*, cuesta imaginar que tal texto hubiera podido introducirse en un documento de la UE.

Al no poder rechazar la calificación de Gibraltar como colonia (pues fue el propio Reino Unido quien así la calificó, como antes se dijo), las autoridades británicas recurrieron al eufemismo de hablar de la “familia del Reino Unido”. Cabría pensar que la irritación y perplejidad británica, igual que la que les produjeron las Orientaciones del Consejo de abril de 2017, nacen del hecho de comprobar el carácter menguante de su influencia en Bruselas, y de comprobar también que, por muy importante que el Reino Unido considere ser, en cualquier controversia suya con España, las instituciones europeas se inclinarán lógicamente por el Estado miembro frente al que ha dejado de serlo.

El período transitorio

En el Acuerdo de Retirada de noviembre de 2018 se contiene un Protocolo relativo a Gibraltar basado en el Memorándum de Entendimiento (MoU) que fue objeto de negociación entre España y el Reino Unido. En realidad, la salvedad establecida respecto a Gibraltar en las Orientaciones del Consejo Europeo de 29 de abril de 2017 afectaba al eventual Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido, no al Acuerdo de Retirada, pero el Acuerdo negociado entre la UE y el Reino Unido de noviembre de 2018 es un acuerdo atípico, que establece un período transitorio para después de la retirada británica y contiene una Declaración política para el acuerdo definitivo posterior, de forma que en realidad puede considerarse, en buena medida, no sólo un “acuerdo de retirada” sino también un “acuerdo de relaciones futuras”.

Las cuestiones que pudieran haberse suscitado por parte de España son bien conocidas: la soberanía del Peñón (los territorios cedidos por el Tratado de Utrecht), las aguas territoriales, el territorio ocupado (parte del istmo) y, a ese respecto, el uso del aeropuerto, el contrabando, la evasión fiscal, los daños medioambientales, y la situación

y derechos de la población española que trabaja en Gibraltar, como temas principales, aparte de algún otro de importancia menor.

Desde un primer momento los negociadores británicos plantearon que el problema esencial a resolver era el referente a los trabajadores españoles, a fin de impedir que los efectos del *Brexit* supusieran un perjuicio para sus ingresos, su situación laboral y sus derechos económicos. El propio ministro británico David Lidington, en una conferencia pronunciada en Madrid dejó clara esta interpretación. Y coincidiendo con esta estrategia británica, el gobierno gibraltareño propuso la creación de una gran área de prosperidad y cooperación entre Gibraltar y el territorio español circundante, esto es, una oferta de “proyectar” la riqueza y prosperidad gibraltareña a las zonas españolas cercanas.

El Gobierno español pareció dar por buena esa aproximación a la negociación. Renunció a plantear la cuestión de la soberanía por entender que no era el momento, e igualmente omitió plantear el problema del territorio que considera ocupado (parte del istmo). Incluso renunció a plantear la utilización del aeropuerto, dado que ello habría conducido a una larga y enconada discusión con los negociadores británicos. Y para dar muestras de espíritu constructivo a fin de colaborar para que el Acuerdo de Retirada llegase a buen puerto, aceptó priorizar, en la negociación, el problema de los 8.000-10.000 trabajadores españoles. Así, el art. 1 del Protocolo se refirió a los derechos de los ciudadanos de ambos lados de la Verja que trabajasen en el otro lado.

En lo que respecta a las cuestiones fiscales, la protección de los intereses financieros, los conflictos de residencia fiscal, el fraude, el contrabando y el blanqueo de capitales, el Protocolo establece que los gobiernos de España y el Reino Unido establecerán “formas de cooperación”. Igualmente establece comités de coordinación en materia de protección medioambiental, pesca, y cooperación policial y aduanera. En suma, más que compromisos concretos por parte británica, se establecen canales de diálogo. Algo más concretos son los compromisos asumidos por el Reino Unido respecto al cumplimiento por Gibraltar en materia de gobernanza fiscal, transparencia, intercambio de información y buenas prácticas fiscales según los estándares de la OCDE, y en materia de contrabando de tabaco.

Hasta donde sabemos, las negociaciones se llevaron a cabo sin información a la opinión pública española ni tampoco a las cámaras, por lo que no tenemos elementos de juicio que nos permitan valorarlas. En todo caso, y no existiendo información acerca de la dinámica de la negociación, el MoU acordado entre España y el Reino Unido, y el Protocolo consiguiente, han sido criticados por falta de ambición por parte española. Ciertamente cabe opinar que se podía haber ejercido una presión mayor, aunque no es fácil saber hasta dónde se hubiera podido llegar dadas las circunstancias.

En todo caso, no debe olvidarse que el citado Protocolo tiene un carácter estrictamente temporal. Regula la aplicación del Acuerdo de Retirada de noviembre de 2018 a Gibraltar solo durante el período transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, no más allá. De forma que cuando se negocie el verdadero Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido, será el momento en que ambos países negocien las condiciones de aplicación del mismo a Gibraltar (Incluso si el Acuerdo de noviembre de 2018 se

prorrogase, puede entenderse que España debería dar su consentimiento para que esa prórroga se aplicase a Gibraltar).

En consecuencia, el MoU y Protocolo de noviembre de 2017, con sus insuficiencias, puede servir como ensayo de la buena voluntad británica, y determinar, según funcione, la estrategia española para la negociación del acuerdo definitivo.

En el momento en que se redacta esta nota no está claro si finalmente el Acuerdo de noviembre de 2018 va a ser finalmente aprobado, con o sin modificaciones, o si se va a producir en cambio una salida del Reino Unido sin acuerdo. De ser este último el caso, es obvio que el Protocolo sobre Gibraltar no tendría efecto al no ser aplicable el documento del que forma parte.

Hay que tener en cuenta en todo caso que una salida desordenada del Reino Unido, sin acuerdo, no implica que en el futuro no se llegue a negociar algún tipo de acuerdo entre el Reino Unido y la UE. Parece difícil imaginar que la UE no llegue a tener ningún acuerdo de relaciones con quien ha sido Estado miembro, con quien comparte tantos intereses y con quien tiene unas relaciones económicas tan estrechas. La única diferencia es que con Acuerdo de Retirada no habría solución de continuidad en el ámbito de las relaciones económicas entre el Reino Unido y la UE, y el Acuerdo de relaciones Futuras estaría condicionado por la “Declaración política”, mientras que en el caso de una salida desordenada no se daría ninguna de las dos cosas.

En lo que a la relación de Gibraltar con España se refiere, es importante aclarar que, sea cual sea la forma de retirada del Reino Unido, el acuerdo que se negocie entre el Reino Unido y la UE para regular sus relaciones futuras requerirá, para su aplicación a Gibraltar, una negociación entre el Reino Unido y España.

Llegados a este punto, cabe preguntarse cuáles podrían ser las condiciones a exigir por España cuando se negocie la eventual aplicación a Gibraltar de tal acuerdo.

Las cuestiones susceptibles de negociación

Para contestar a la anterior pregunta debiéramos tener presente que la cuestión de Gibraltar, en lo que a España respecta, plantea tres problemas relacionados pero distintos: (1) el concerniente a la soberanía, que afecta al territorio cedido en el Tratado de Utrecht; (2) el concerniente al territorio ocupado por el Reino Unido que nunca fue cedido por España –esto es, unos dos tercios del istmo– y las aguas territoriales, y sobre los cuales España no reconoce ningún derecho de soberanía británico; y (3) el concerniente a las fuentes de ingresos de los gibraltareños en la medida en que se obtengan en perjuicio de España.

En lo que se refiere a los territorios cedidos por España por el Tratado de Utrecht, deben tenerse a su vez en cuenta los siguientes aspectos:

- (a) El Reino Unido tiene un título legítimo, cual es el dimanante de dicho Tratado, y de acuerdo con dicho Tratado la soberanía de Gibraltar corresponde al Reino Unido. España no ha objetado tal particular.

- (b) Evidentemente, no será posible negociar la soberanía si el Reino Unido se niega a ello.
- (c) España considera que Gibraltar es una colonia, argumentando que así lo reconoció explícitamente el propio Reino Unido al registrar, en aplicación del capítulo XI de la Carta de la ONU, en 1946 a Gibraltar como “territorio no autónomo”. Como consecuencia de lo anterior, Gibraltar fue incluido en 1963 en la lista de territorios sometidos a descolonización, dentro del ámbito de actuación del Comité de descolonización (Comité de los 24). La Resolución 1514 (XV) de 1960 sobre autodeterminación de territorios coloniales señala, en su párrafo 6, la necesaria compatibilidad entre el principio de libre determinación de los pueblos y el principio de integridad territorial de los Estados: “Todo intento encaminado a quebrantar la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la carta de las Naciones Unidas”. Por su parte, la Resolución 2353 (XXII) de Naciones Unidas de 19 de diciembre 1967 señala en sus consideraciones que “toda situación colonial que destruye parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la carta de las Naciones Unidas...”.
- (d) Desde 1965 diversas Resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas han invitado a los Gobiernos de España y el Reino Unido a “iniciar sin demora” las negociaciones para llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea general. Ello “escuchando los intereses y aspiraciones” de Gibraltar” (dice “escuchando”, no “respetando”). El Reino Unido debería acatar las citadas Resoluciones y sentarse a negociar con España y, al no hacerlo así, España considera que está ignorando la legalidad internacional, pero no se alcanza a ver cómo España podría forzarle a cumplirla.

Cuestión distinta es el territorio no cedido en el Tratado de Utrecht. Se trata de unos dos tercios del istmo, antiguo “territorio neutral”, que España considera ocupado ilegalmente y sin ningún título legítimo por el Reino Unido. Se trata además del terreno sobre el que está construido el aeropuerto sin el cual la viabilidad económica de Gibraltar sería harto dudosa.

En parecida situación se encuentran las “aguas territoriales” sobre las que España tampoco cedió nunca los derechos. Respecto a ellas el Reino Unido aduce la Convención de Derecho del Mar (que reconoce aguas territoriales a todas las costas), y ello puede dar pie a una controversia jurídica complicada, si bien hay que advertir que la pretensión británica, de aceptarse, sólo podría afectar a las aguas territoriales correspondientes al territorio cedido, nunca a las correspondientes a la parte del istmo sobre el que España no reconoce la soberanía británica.

Y, por fin, está la cuestión de las bases de la economía gibraltareña. Tradicionalmente una de las principales fuentes de ingresos de la población gibraltareña fue la base de la Royal Navy. Pero es un hecho que desde hace décadas la presencia de la Marina británica en Gibraltar ha disminuido sensiblemente, y con ella los citados ingresos. Sin embargo, desde los últimos años, notablemente desde la entrada de España en la UE, la renta *per cápita* de los gibraltareños ha crecido hasta ser actualmente, según el

ranking del FMI para 2013, la tercera del mundo, sólo por detrás de Qatar y Luxemburgo. Según dicho ranking (aunque estos datos hay que tomarlos siempre con gran reserva) el PIB *per cápita* de Gibraltar era ese año de 64.000 dólares (el del Reino Unido era de 37.500 y el de España de 30.000)

Aparte de los ingresos procedentes de la base naval, Gibraltar tenía y tiene otras fuentes de ingresos, como el juego *online*, el turismo, la actividad portuaria y el *bunkering*. Pero España sostiene con argumentos sólidos que una parte muy importante de esos ingresos se obtiene a costa de España, y responde a actividades de contrabando y evasión fiscal (aparte de que la actividad de *bunkering* se lleva a cabo a costa de un grave deterioro medioambiental que afecta también a la costa española).

No es cosa de entrar aquí en un comentario pormenorizado de estas cuestiones, aunque sí se pueden aportar algunos datos que tal vez ayudarían a formar opinión:

- Las importaciones de tabaco de Gibraltar llegaron a alcanzar (dato de 2011) los 127 millones de cajetillas anuales, lo que para una población de 34.000 personas supone un consumo diario de 10 cajetillas por persona, niños incluidos.
- Con una población de sólo 34.000 habitantes, y sin industrias conocidas más allá de la actividad portuaria, trabajan en Gibraltar, y cruzan diariamente la Verja, nada menos que entre 8.000 y 10.000 españoles (la cifra exacta no se conoce).
- En Gibraltar está registrado un elevado número de sociedades cuyo número exacto se desconoce. Se considera que exceden las 30.000 (aunque algunas fuentes elevan la cifra a 80.000). Las autoridades gibraltareñas declaran 18.000, aunque a esta cifra se le concede escasa credibilidad. De considerarse cierta la cifra de 30.000, ello supone casi una sociedad por persona, niños y amas de casa incluidos. Por cierto, años ha, Gibraltar solicitó, y el Gobierno español generosamente concedió, una ampliación del número de líneas telefónicas a su disposición, que actualmente es de 60.000, esto es, dos por habitante, niños incluidos.
- En una pequeña ciudad de sólo 34.000 habitantes las principales empresas son despachos de abogados.

Teniendo en cuenta lo hasta aquí expuesto, el Gobierno español se tendrá que plantear cuales podrían y/o deberían ser sus condiciones en la eventual negociación. Dada la trascendencia de la materia, parece razonable entender que se trata de un asunto de Estado y, por tanto, debería ser objeto de consenso entre los principales partidos políticos.

La soberanía del Peñón

Se trata de los territorios cedidos por España al Reino Unido en virtud del Tratado de Utrecht de 1713, que son, en expresión de la época, exclusivamente “la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen”.

España podría exigir la apertura formal de negociaciones en torno a la soberanía de estos territorios cedidos por el Tratado de Utrecht, en cumplimiento de las Resoluciones de Naciones Unidas. De no aceptarse por el Reino Unido, o no haber acuerdo en la negociación de este punto, eso supondría que el Acuerdo de Relaciones Futuras UE-Reino Unido no se aplicaría a Gibraltar.

Esta sería una postura de máximos. Si la exigencia española no fructifica, conduciría al cierre absoluto de la Verja con todas sus consecuencias. Los gibraltareños seguirían sin duda enrocados en su posición como ciudadanos británicos, aunque su nivel económico se resentiría gravemente. Se produciría previsiblemente una caída importante de su renta *per cápita*, y el Reino Unido tendría que pagar el coste de mantener el territorio y una base naval, cosa que ahora no hace. El contribuyente británico vería que mantener Gibraltar le cuesta dinero.

Obviamente, en esta cuestión de la soberanía es decisiva la postura que adopte la población de Gibraltar. Hasta el momento poco o nada se ha hecho por entablar un diálogo con las fuerzas vivas gibraltareñas, y tal vez sería buena idea emplearse en ello. Una negociación discreta y serena con tales fuerzas vivas podría servir para acercar posiciones. En todo caso parece sensato intentarlo.

Desde el mismo inicio del proceso del *Brexit*, el entonces ministro de Asuntos Exteriores español ofreció a los gibraltareños la *solución de la cosoberanía*, resucitando el viejo proyecto Aznar-Blair que no cuajó. Tenía indudables ventajas para los gibraltareños, empezando por que les permitiría permanecer en la UE. Tal vez una oferta tan generosa fue un error, y más bien España debería haberse abstenido de ofrecer alternativa alguna, dejando que fueran los propios gibraltareños quienes la propusieran. Así sólo se consiguió que la rechazasen airados, y que la cosoberanía haya quedado apuntada como una concesión española gratuita sobre la que construir exigencias gibraltareñas mayores.

Sería oportuno recordar a los gibraltareños que, por muy complaciente que el Gobierno español pueda ser en la futura negociación, por muchas concesiones que puedan arrancarle, por muy ventajoso que les resulte el texto final del eventual acuerdo, el futuro de Gibraltar se plantea objetivamente difícil por dos razones:

- (1) Porque inevitablemente habrá frontera entre Gibraltar y España. La Verja será frontera exterior de la UE.
- (2) Porque Gibraltar ya no contará en Bruselas con el paraguas del Reino Unido. Cualquier contencioso futuro que se suscite con España ya no será un contencioso entre dos Estados miembros ante el cual las instituciones comunitarias reaccionen con incomodidad, sino un contencioso entre un Estado miembro y un país tercero ante el cual las instituciones comunitarias se pondrán del lado del primero.

El territorio ocupado

Esta materia puede sin duda ponerse en la mesa de negociación. Se trata del territorio de parte del istmo que no fue cedido por España en el Tratado de Utrecht, sino que fue

ocupado por el Reino Unido aprovechando épocas y momentos de debilidad española, y parece razonable que se aproveche la ocasión para reclamarlos. Especialmente importante es el caso del aeropuerto construido sobre dichos terrenos. Se trata obviamente de una cuestión vital para Gibraltar, cuya viabilidad económica quedaría condenada si se ven privados del mismo.

En esta materia se abre un campo amplio de negociación, incluido, caso de llegarse a acuerdo, el uso del aeropuerto sin restricciones por parte de los gibraltareños, aunque quedando consagrada la soberanía española.

Son diversas las fórmulas de acuerdo que se pueden barajar, pero, en todo caso, parece que esta cuestión del territorio anexionado no se debería dejar de lado en la negociación del Acuerdo.

Las cuestiones relativas al contrabando, el fraude fiscal y la protección medioambiental

Estas cuestiones, por supuesto, pueden y deben ser objeto de negociación. No es aceptable que la prosperidad gibraltareña se persiga a costa de la economía española. Es sorprendente que se proponga estrechar los lazos económicos y sociales entre Gibraltar y las zonas circundantes y “expandir la prosperidad gibraltareña” a dichas zonas si tal prosperidad proviene en buena parte de actividades ilegítimas como son el contrabando y la evasión fiscal.

Es cierto que existe un número elevado de trabajadores españoles que obtiene sus ingresos legales en Gibraltar, pero no se debiera caer en la trampa gibraltareña de convertirlos en rehenes de una situación como la actual, que supone un elevado quebranto para la Hacienda española. Llegados a este punto, sería bueno comparar el coste total para la Hacienda española de estas actividades ilícitas con los ingresos totales percibidos de Gibraltar por esos trabajadores españoles. Muy posiblemente traería cuenta una subvención permanente a los mismos en el marco de un plan de reconversión para la zona.

En cuanto a la inclusión de Gibraltar en la lista de la UE de la “jurisdicciones no cooperativas” (paraísos fiscales), debe tenerse en cuenta que la Comisión Europea sólo ha aceptado incluir aquellas que aparezcan en al menos 10 listas nacionales. En la primera publicación (2015) Gibraltar sólo figuraba en nueve listas nacionales, por lo que no quedó incluido en la lista comunitaria. Posteriormente el número de inclusiones en listas nacionales se redujo (2016) a siete, y luego (2018) a sólo cinco (España, Portugal, Grecia, Croacia y Lituania).

No parece muy razonable el criterio seguido por la UE de equiparar las listas nacionales de todos los Estados miembros de la UE, porque no todos ellos sufren con igual intensidad el fraude fiscal provocado por el presunto paraíso fiscal de que se trate. En este caso, muchos Estados miembros no incluirían a Gibraltar en su lista porque Gibraltar tendría con ellos una colaboración total y sin reservas en materia de intercambio de información. Y ello porque, al no existir empresas de tales Estados beneficiándose del régimen fiscal gibraltareño, Gibraltar podría permitirse el lujo de asumir una total colaboración con ellos. No sería así con España, que es el Estado

miembro que soporta la inmensa mayoría de los casos de elusión fiscal y con quien la colaboración gibraltareña es manifiestamente mejorable. En base a estas consideraciones, no parece que la Comisión Europea debiera aplicar un criterio meramente cuantitativo de listas nacionales, sino discriminarlas en función del perjuicio presumible sufrido por cada Estado miembro.

En 2016 la Comisión Europea presentó un “Paquete de lucha contra la elusión fiscal” en que establece un nuevo procedimiento para la elaboración en el futuro de la lista europea de paraísos fiscales. No es cuestión de detallar aquí los nuevos criterios que el citado paquete establece, pero, en todo caso, tal procedimiento está previsto únicamente para terceros países, no para Estados miembros o jurisdicciones dentro de la UE. En consecuencia, mientras Gibraltar esté dentro de la UE difícilmente se le podría incluir en la lista. Ahora bien, en el momento en que el Reino Unido, y con él Gibraltar, queden fuera de la UE, esta posibilidad será real, y en tal momento España debería hacer el esfuerzo necesario para que, de no cooperar Gibraltar en materia fiscal, fuera incluido en la lista europea de paraísos fiscales.

Una última cuestión de no menor importancia es la referente a la opinión pública española en lo que respecta a Gibraltar.

Es un hecho que para una cierta parte de la opinión pública española, en especial la situada más a la izquierda, la reivindicación de la soberanía española sobre Gibraltar es poco motivadora. En el mejor de los casos se tiende a considerarla una cuestión irrelevante, fruto de un nacionalismo trasnochado, que en nada afecta a los intereses reales de los españoles. En el peor, una reminiscencia franquista. No es menos cierto que para otra parte muy importante de la opinión pública esta sí es una cuestión sensible. Pero lo que aquí se trata de señalar es que, guste o no, la soberanía no es una cuestión que suscite unanimidad en la población.

En cambio, hay otra cuestión que sí suscita unanimidad, y que muy difícilmente puede ser obviada por la opinión pública situada a la izquierda, que es la referente a las actividades ilícitas desarrolladas desde Gibraltar. Esto sí afecta a los intereses reales de los españoles. Quienes abominan de los paraísos fiscales, de la evasión de impuestos y del blanqueo de capitales difícilmente pueden cerrar los ojos ante el paraíso fiscal que más cercano tenemos y que más nos afecta. La coartada de los 8.000-10.000 trabajadores españoles no puede ser suficiente para consentir una situación que supone pérdidas importantes para la Hacienda española, que es lo mismo que decir para la economía española, en detrimento de la riqueza y el empleo.

Conclusiones

Cualquier estrategia del Gobierno en lo referente a la negociación sobre Gibraltar debiera incluir, por tanto, no sólo un diálogo con las fuerzas vivas gibraltareñas, sino también un esfuerzo de información a la opinión pública española acerca de los costes fiscales de la actual relación de Gibraltar en España, costes que hacen necesario tomar medidas. Y, a ese respecto, es preciso romper la estrategia gibraltareña y británica de utilizar a los trabajadores españoles como coartada para perpetuar una situación claramente lesiva para el conjunto de los españoles.