

## Gibraltar, “año cero”: Brexit, cosoberanía y nuevas oportunidades de España

Alejandro del Valle Gálvez | Catedrático de Derecho Internacional, Cátedra Jean Monnet Inmigración y Fronteras de Derecho de la UE | @adelvalle\_cadiz 

### Tema

El resultado del referendo Brexit sobre la salida del Reino Unido de la UE sugiere considerar la situación de Gibraltar y los cambios en las perspectivas de España sobre la solución a la controversia.

### Resumen

La negociación de salida de Reino Unido de la UE tras el *Brexit* plantea un nuevo tablero jurídico internacional y europeo de juego con nuevas reglas, pero también ofrece un momento histórico para que España redefina su relación con Gibraltar, dando oportunidades a fórmulas que busquen vías nuevas de futuro y solución a la controversia histórica.

En pleno bloqueo negociador tras la crisis de 2013, el inesperado resultado del referendo del *Brexit* puede tener unas consecuencias trágicas para Gibraltar, ya que la obligación de negociar la salida del Reino Unido de la UE arrastra al territorio a redefinir su estatuto jurídico europeo con dicha Unión, que es el marco legal de mayor aplicación práctica cotidiana, junto a los otros dos marcos jurídico internacionales del Tratado de Utrecht y ONU de la descolonización. El marco europeo se seguirá aplicando al menos durante los dos años de la negociación de salida, lo que da suficiente seguridad jurídica sobre el Derecho aplicable en los próximos años. Sin embargo, los efectos de incertidumbre pueden tener un impacto muy negativo sobre la economía de Gibraltar, cuya población tomó en el referendo un claro posicionamiento favorable al *Bremain*. Al mismo tiempo, la posible revitalización del Tratado de Utrecht de 1713 ha traído los fantasmas de la muy probable legalidad de la interrupción del paso fronterizo de la Verja, a voluntad de España, si en el futuro el Derecho de la UE no resultara ya aplicable.

La forzosa renegociación del estatus de Gibraltar en el seno de la UE, debería contar con el acuerdo de España, que en 1986 no cuestionó este estatuto de 1972. En este contexto, España puede hacer valer varias llaves de unanimidad en el procedimiento negociador de la salida británica regulado en el Art. 50 del Tratado de la UE, por lo que ciertos futuros escenarios posibles para Gibraltar, como los modelos noruego y suizo o el del antecedente de Groenlandia, requerirían en cualquier caso del acuerdo de España. Además la búsqueda de soluciones que salven la aplicación a Gibraltar del Mercado Único europeo son en la práctica inviables en el escenario internacional, ya que Gibraltar no forma parte del Estado británico; y su único estatuto de Derecho internacional es el de un territorio por descolonizar, en un proceso supervisado por Naciones Unidas.

El *Brexit* al mismo tiempo abre ventanas de oportunidad para la controversia histórica, ya que puede favorecer resolver el problema, que abarca tanto la convivencia con la pequeña comunidad vecina y fronteriza de Gibraltar, como las cuestiones de soberanía subyacentes a la controversia con el Reino Unido. El Gobierno español en funciones ha tomado dos decisiones relevantes en 2016: anunciar la necesidad de negociar el estatuto de Gibraltar fuera del marco del Art. 50 TUE, y al mismo tiempo hacer una propuesta de cosoberanía. La coyuntura histórica requiere de decisiones estratégicas que cuenten con un amplio consenso interno en España, ya que se trata de un tema capital y fuertemente simbólico de la acción exterior española, que puede tener importantes consecuencias internas y externas.

España tiene ahora la oportunidad de hacer un planteamiento estratégico que incorpore un nuevo relato y enfoque para Gibraltar, y que aborde el tema pendiente de la normalización de relaciones transfronterizas y de convivencia con la población de Gibraltar. El apoyo por unanimidad durante 2016 de todos los partidos políticos a una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) con Gibraltar en el marco de la UE, demuestra que cambios significativos son posibles para la convivencia transfronteriza. Incluso Gibraltar y el Campo podrían hacer un planteamiento común sobre el *Brexit* y sus consecuencias en Gibraltar y la comarca, haciéndolo valer ante sus respectivos Estados y la UE en este momento de apertura de negociaciones.

La propuesta de cosoberanía anunciada por España tiene el formato y contenidos de otras anteriormente presentadas o negociadas. El momento histórico puede ser incluso propicio para avanzar nuevas fórmulas imaginativas, con iniciativas como la de una "soberanía en común" en la "Ciudad de las Coronas Británica y Española". Esta fórmula simbólica reintegraría la soberanía y nación española a Gibraltar, además de la incorporación a la UE como parte del Reino de España, permitiendo el mantenimiento de su organización y competencias actuales. Asimismo, conllevaría acuerdos sobre el régimen económico-financiero de la Ciudad y la permanencia y utilización de las bases militares británicas.

## **Análisis**

El panorama general de bloqueo y crisis aguda de los años 2012-2016, con una situación de mantenimiento del *statu quo* claramente favorable al Reino Unido y Gibraltar, repentinamente se ha modificado tras el referendo de 23 de junio, favorable a la salida del Reino Unido de la UE. Se trata para la controversia de un cambio de proporciones históricas, pues puede trastornar uno de los ejes jurídico-económicos e institucionales del Derecho diario de referencia, y que era constantemente aplicado en Gibraltar desde 1973.

De forma que, súbitamente, la obligación de suprimir, cambiar o modificar el estatuto europeo de Gibraltar afecta y altera sustantivamente las reglas de juego y la misma partida, decantándose aparentemente ahora la situación a favor de los intereses españoles para el corto y medio plazo, que puede tratarse de un largo período de tiempo. Es por ello que hemos denominado el "año cero" de Gibraltar en una situación general

de alarma percibida como de amenaza existencial,<sup>1</sup> y que puede marcar un antes y un después para el Peñón y sus relaciones con España, el Reino Unido y la UE.

### Bloqueo negociador, elecciones, AECT

El año 2016 era de entrada un año importante para esta controversia histórica, que tanto ha marcado y marcará la acción exterior de nuestro país, por los cambios que podían producirse en el Gobierno de España tras las elecciones de diciembre de 2015 y luego junio de 2016.

Desde luego, nos encontramos desde hace muchos años una situación de absoluto bloqueo negociador, tanto a nivel bilateral como multilateral en la ONU. Particularmente, hemos vivido unas relaciones de vecindad de confrontación desde 2013 con la crisis del arrecife artificial y los refuerzos en los controles en la Verja,<sup>2</sup> y que llevó a intervenir a la misma Comisión Europea en unas funciones de mediación y control del cumplimiento de Derecho de la UE. Las posibilidades de unas estructuras de diálogo *ad hoc* –que reemplazaran al Foro tripartito de Diálogo de 2004 que el Gobierno de Mariano Rajoy descartó a su llegada– no han llegado a materializarse desde su anuncio en 2012.<sup>3</sup>

Siendo de por sí muy limitadas las opciones estratégicas reales de España sobre Gibraltar,<sup>4</sup> la controversia soberana se ha introducido en un callejón sin salida, con posiciones jurídicas que chocan con la necesidad de diálogo político y de contar con la población gibraltareña, cuya desconfianza hacia España se ha visto incrementada con la progresiva anulación de los acuerdos del Foro de Dialogo, y en particular de los de Córdoba de 2006 (anulación del acuerdo sobre el aeropuerto, reintroduciendo la suspensión de la normativa aérea europea a partir de 2014, y cierre del Instituto Cervantes en Gibraltar en 2015).

Este bloqueo estructural<sup>5</sup> reflejaba una posición de tablas, que en sí beneficia, a mi juicio, la posición de relativa fortaleza en la controversia que el Reino Unido (y Gibraltar) habían ido ganando con su cerrazón ante las vías negociadoras de la ONU y bilateral, y con la renuncia del Gobierno español de 2011 a las posiciones anteriores del Foro de Diálogo. Además, el Reino Unido podría haber concluido tras la crisis de 2013 y 40 años de democracia que el coste de mantener la controversia con España era asumible y que incluso, en momentos muy críticos, suponía tensiones y daños tolerables,

---

<sup>1</sup> "Gibraltar considera que un Brexit duro para el Reino Unido amenazaría su economía", *Expansión*, 20/VIII/2016, <http://www.expansion.com/economia/2016/08/20/57b83966e5fdea3e778b4608.html>.

<sup>2</sup> Alejandro del Valle Gálvez (2013), "La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España", ARI, nº 32/2013, Real Instituto Elcano, 19/VIII/2013.

<sup>3</sup> Alejandro del Valle Gálvez (2012), "Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía", ARI, nº 21/2012, Real Instituto Elcano, 23/III/2012.

<sup>4</sup> Alejandro del Valle Gálvez (2013), "España y la cuestión de Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht", ARI, nº 23/2013, Real Instituto Elcano, 20/VI/2013.

<sup>5</sup> Véase la posición española recientemente expresada en el Comunicado nº 129 de 11/V/2016 del MAEC, con motivo de Visita del ministro de Asuntos Exteriores británico a Gibraltar, [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2016\\_COMUNICADOS/2016\\_0511\\_COMU129.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Comunicados/Paginas/2016_COMUNICADOS/2016_0511_COMU129.aspx).

proporcionalmente aceptables a la vista de su principal interés: el incalculable tesoro y ventaja estratégica de mantener en el Estrecho –con el apoyo de EEUU– sus bases naval, aérea y de inteligencia en el Peñón.

En suma, una controversia enquistada, que ofrece problemáticas internacionales de todo orden, y para la que incluso ya existe una revista académica de análisis sobre la controversia y lo directa o indirectamente vinculado a ella: los *Cuadernos de Gibraltar/Gibraltar Reports*.<sup>6</sup>

En este contexto de crispación y completo desencuentro en el plano bilateral y multilateral, se constataron a partir de finales de 2015 en el área del Campo de Gibraltar ciertas señales de cambios de actitud y de voluntad de cooperación y distensión desde los ayuntamientos de la zona y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, provenientes de todas las fuerzas políticas.

Particularmente, esto se ha reflejado con las posibilidades de cooperación efectiva y práctica, por ejemplo, con la reciente Universidad de Gibraltar,<sup>7</sup> o principalmente mediante la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), en el marco de la normativa europea. El Grupo Transfronterizo/*Crossfrontier Group* (asociación que agrupa a todas las organizaciones sindicales de Gibraltar y los sindicatos CCOO y UGT, así como a la Cámara de Comercio de Gibraltar y las Asociaciones de la Pequeña y Mediana Empresa de Gibraltar y La Línea) ha promovido la creación de una específica AECT, para canalizar las relaciones transfronterizas de proximidad entre Gibraltar y los municipios del Campo de Gibraltar, exprimiendo el potencial de cooperación y articulando un nuevo modelo de relación institucional a través de la Verja/frontera basado en los intereses de los ciudadanos que viven a ambos lados de la misma. Esta iniciativa cuenta ahora con el respaldo expreso de la Diputación de Cádiz,<sup>8</sup> Mancomunidad de Municipios del Campo<sup>9</sup> y ayuntamientos de todo signo político, además del Gobierno de Gibraltar.

La coyuntura de las elecciones del 26 de junio 2016 podía hacer pensar en ciertos cambios en la acción exterior española sobre Gibraltar. Aún pendientes de la formación del nuevo Gobierno, hay que destacar que antes de las elecciones del 22-D y 26-J, los partidos efectuaron aproximaciones diferentes al tema de Gibraltar: el Partido Popular parece haber recuperado decididamente la senda de las negociaciones de cosoberanía del período Aznar-Blair, aunque no lo recogía en su Programa 2016, centrado en proseguir la política iniciada en 2012;<sup>10</sup> igualmente, Ciudadanos ha incidido en esta

---

<sup>6</sup> <http://catedras.uca.es/jean-monnet/revistas/cuadernos-de-gibraltar/esp/numero-actual>.

<sup>7</sup> University of Gibraltar, <http://www.unigib.edu.gi/>.

<sup>8</sup> Pleno de la Diputación de Cádiz de 17/II/2016, <http://www.dipucadiz.es/prensa/actualidad/Aprobacion-del-Plan-Provincial-de-Obras-y-Servicios/>.

<sup>9</sup> "Mancomunidad aprueba la promoción de la Agrupación Europea Territorial de Cooperación", *Andalucía Información*, 4/III/2016, <http://andaluciainformacion.es/campo-de-gibraltar/576975/mancomunidad-aprueba-la-promocion-de-la-agrupacion-europea-territorial-de-cooperacion/>.

<sup>10</sup> "España seguirá defendiendo en Naciones Unidas nuestra legítima reclamación de Gibraltar recordando que, como establece dicha organización, el principio aplicable para el proceso de descolonización de ese

vía,<sup>11</sup> tras unas primeras declaraciones que subrayaban la primacía del diálogo y la cooperación económica con el entorno,<sup>12</sup> aunque sin tener propuestas explícitas en el programa electoral; como tampoco las tenía Podemos, que –aparte de algún comunicado sobre el “tráfico de naves nucleares”– parece incidir en la tradicional denuncia de daños fiscales y económicos, pues en la Comisión de Exteriores del Congreso subrayó el carácter de paraíso fiscal de Gibraltar.<sup>13</sup> El programa del Partido Socialista, en fin, incide más en la cooperación y el entendimiento para la convivencia entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, con revitalización y regreso al interrumpido diálogo.<sup>14</sup>

En suma, la situación de absoluto bloqueo y falta de entendimiento desde 2013 sólo había apuntado a un ligero respiro en 2016 con deseos de mejor entendimiento y el apoyo a una posibilidad AECT a uno y otro lado de la Verja, para fomentar la cooperación transfronteriza institucionalizada en el plano local, y sin haberse definido con claridad un posicionamiento novedoso de los cuatro grandes partidos sobre Gibraltar. Igualmente, en este período de crisis aparece emergente no una parte en la controversia, pero sí un actor, el Campo de Gibraltar, y que tiene intereses propios, de los que el primero es no resultar perjudicado por actuaciones lesivas de Londres o Madrid.

### Gibraltar ante el Brexit: cambio en los marcos jurídico-internacionales esenciales

Pero, sobre todo, nos encontramos con que el resultado *Brexit* tiene como efecto colateral directo el proporcionar un nuevo tablero de juego de la controversia, que puede hacer cambiar el panorama: inopinadamente, tras el referendo favorable a la salida del Reino Unido de la UE –y pese al resultado abrumadoramente favorable en Gibraltar–, nos encontramos con un cambio sustancial de reglas de juego, que aparentemente da un giro de 180 grados a la situación, con beneficio de los intereses españoles.

En efecto, la situación de negociación e incertidumbre a la que aboca el *Brexit* hace que los puntos fuertes de España sobre Gibraltar vuelvan a primera línea, y los puntos

---

territorio es la reintegración de la integridad territorial de España. Para ello es preciso que, siguiendo el mandato de Naciones Unidas, el Reino Unido acepte retomar las negociaciones en ese sentido.

Mantendremos nuestra plena disposición para la puesta en marcha de un mecanismo de cooperación regional *ad hoc* en la zona en el que, además del Reino Unido y España, estén representados el Gobierno local de Gibraltar, la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y la Junta de Andalucía, con la Comisión Europea como observadora”, Programa electoral 2016.

<sup>11</sup> Proposición no de Ley 162/000205 sobre la cuestión de Gibraltar, del Grupo Parlamentario Ciudadanos, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, XI Legislatura, Serie D, 29/IV/2016, nº 64, pp. 18-21, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-64.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/BOCG/D/BOCG-11-D-64.PDF).

<sup>12</sup> “Ciudadanos apela al diálogo en Gibraltar- Marín aboga por que Reino Unido y España ‘saquen rentabilidad’ a la riqueza de la comarca”, *Diario de Sevilla*, 10/III/2015.

<sup>13</sup> *Diario de sesiones del Congreso de los Diputados*, 2016, XI legislatura, nº 15, Comisión de Asuntos Exteriores, sesión celebrada el miércoles 17/II/2016, p. 20, [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L11/CONG/DS/CO/DSCD-11-CO-15.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L11/CONG/DS/CO/DSCD-11-CO-15.PDF).

<sup>14</sup> “Reclamar la soberanía de Gibraltar y la aplicación del Derecho Europeo. Asimismo, favorecer los cauces y los foros acordados para resolver problemas de convivencia. En ese objetivo, proponer mantener en el peñón el Instituto Cervantes”, Programa electoral 2016.

fuertes del Reino Unido y Gibraltar se debiliten. Los parámetros de la controversia parecen sufrir en sí un cambio radical. Hay que recordar los tres marcos jurídicos esenciales de referencia de la controversia, que se pueden ver afectados estructuralmente: el de la ONU, el bilateral del Tratado de Utrecht de 1713 y el del Derecho de la UE.

Respecto al marco de la ONU, la doctrina no se ve en principio alterada. Sin embargo, el panorama de cambio forzoso en el estatuto europeo aplicable pondrá de relieve en el marco europeo –y España puede hacerlo legítimamente valer– que el único estatuto legal internacional reconocido por la ONU y la Comunidad Internacional para Gibraltar es el de ser un territorio no autónomo pendiente de descolonización, siendo el Reino Unido el administrador internacional de este territorio desde 1946.

Respecto al bilateral de Utrecht, una posibilidad que crea angustia en Gibraltar es la de que España decida cerrar la Verja tras la salida del Reino Unido.<sup>15</sup> Esta situación se ha apuntado como la principal y primera consecuencia del *Brexit*.<sup>16</sup> Aunque el paso fronterizo de la Verja desde luego no puede cerrarse en la actualidad, un cierre futuro, sin embargo, cuenta con una posible base jurídica: el Art. X, párrafo 2º del Tratado de Utrecht, que habla de cesión “sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra”, a efectos de circulación de “mercaderías”. Como ya indicamos,<sup>17</sup> este párrafo, interpretado de forma diferente por las partes, se encuentra actualmente en suspenso o resulta inaplicable, por la aplicación preferente del Derecho de la UE y la libre circulación de mercancías y personas. Un *Brexit* podría permitir reactivar este apartado y ofrecer luz verde jurídica a una decisión política. Por supuesto, que un eventual cierre sólo podría efectuarse en el largo plazo, tras la negociación de la salida del Reino Unido y de un nuevo tratado internacional, que a su vez comporte en su caso un nuevo estatuto de Derecho europeo para Gibraltar. Pero, como vemos, es legalmente posible por hipótesis la reactivación del párrafo 2º del Art. X, pues el *Brexit* haría recobrar su operatividad.

Por lo tanto, la Verja no puede cerrarse mientras el Derecho de la UE sea aplicable, pero una vez entre en vigor la inaplicación del Derecho europeo, podría España recuperar el pleno control del acceso por vía terrestre, en virtud del Tratado de Utrecht. También este Tratado (Art. X, último párrafo) es interpretado por el Reino Unido en el sentido de que impide la independencia de Gibraltar sin el consentimiento de España, lo que dificulta el margen de maniobra de Gibraltar en la búsqueda de nuevos formatos de relación con la UE.

Respecto al marco de la UE, el principal cambio estructural para el estatuto económico institucional y jurídico de Gibraltar viene de la salida futura del Reino Unido de la UE. Es

---

<sup>15</sup> <http://chronicle.gi/2016/03/spain-could-close-border-after-brexit-spanish-official-tells-times/>.

<sup>16</sup> Araceli Mangas Martín (2016), “¿*Brexit*? Escenarios internacionales y Gibraltar”, DT, nº 9/2016, Real Instituto Elcano, 17/VI/2016, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/dt9-2016-mangas-brexit-escenarios-internacionales-gibraltar](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt9-2016-mangas-brexit-escenarios-internacionales-gibraltar).

<sup>17</sup> En “Gibraltar, controles en la Verja y nuevo dialogo ad hoc: la UE se involucra en la controversia”, ARI, nº 62/2014, Real Instituto Elcano, 19/XII/2014.

cierto que legalmente todo seguirá operando igual hasta la determinación de la nueva situación para Gibraltar. Sin embargo, psicológicamente hace surgir una poderosa incertidumbre que, unida a los cambios futuros del régimen jurídico y económico, puede tener un impacto devastador en la situación política, jurídica y económica de Gibraltar; incluso más que la posibilidad que dentro de unos años se pueda recuperar por España el control sobre el paso fronterizo de la Verja. Además, ya han aparecido toda una serie de problemas que pueden tener los trabajadores españoles y la economía de la zona. Con razón, en Gibraltar la perspectiva del *Brexit* ha sido calificada como la peor situación desde la Segunda Guerra Mundial, que ha dejado desfasado el debate sobre la integración de Gibraltar en Schengen. Por su parte, la comarca del Campo se ha alarmado sobremanera con los escenarios de salida a la vista, como ha sido tratado en una Reunión interministerial sobre Gibraltar en el Ministerio de Exteriores.<sup>18</sup>

### Necesidad de un nuevo estatuto en la UE y las llaves de España en la negociación de retirada del Art. 50 TUE

El principal problema para Gibraltar es que, independientemente del nuevo acomodo del Reino Unido en su relación con la UE, existe la obligación separada de establecer un nuevo estatuto (o no) de Derecho europeo para Gibraltar.

Claro que es el Estado británico el que se retira de la UE, y Gibraltar no forma parte del Estado "Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte". Sin embargo, el Reino Unido tiene soberanía (por el Tratado de Utrecht) y jurisdicción sobre el territorio de Gibraltar (aunque es objeto de controversia sobre qué partes del istmo, peñón, o aguas tiene títulos jurídicos de soberanía). La legislación comunitaria y, en general, el Derecho de la Unión se aplican a Gibraltar no por ser parte del Reino Unido (como Estado miembro de la UE), sino por ser Gibraltar un territorio europeo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido. El artículo 355.3 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE (TFUE) establece que "Las disposiciones del presente Tratado se aplican a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro".

De hecho, como territorio europeo obtuvo un estatuto específico y peculiar para Gibraltar con ocasión de su adhesión en 1973, con base en el acta anexa relativa a las condiciones de la adhesión del Reino Unido. Como resultado de estas previsiones, la legislación comunitaria es aplicable en Gibraltar, con importantes particularidades, y especialmente ciertas partes del Tratado CE/UE no se aplican a Gibraltar (además de la exclusión del Reino Unido de Schengen y de partes de los Tratados como la del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia, Protocolos 20 y 21 TFUE). Este estatuto no fue cuestionado con la adhesión de España en 1986, aunque siempre ha preservado sus derechos y planteado los efectos indirectos de la controversia en el ámbito del Derecho de la UE.

La cuestión más importante es que Gibraltar entró de la mano del Reino Unido en la UE y debe salir de la UE de la mano del Reino Unido. Como cualquier cambio o alteración

---

<sup>18</sup> Reunión Interministerial sobre Gibraltar, MAEC, Nota de Prensa 161 de 12/VII/2016, [http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016\\_NOTAS\\_P/20160712\\_NOTA161.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/NotasDePrensa/Paginas/2016_NOTAS_P/20160712_NOTA161.aspx).

en el estatuto de aplicación del Derecho europeo en un territorio debe requerir el acuerdo de todos los miembros, estamos ante la necesidad de unanimidad, lo que implica el derecho de veto de España.

En efecto, en el marco general de la negociación de salida ex artículo 50 TUE,<sup>19</sup> hay varios momentos o llaves en los que España puede hacer valer sus intereses y oposición en unos procedimientos de toma de decisiones por consenso o unanimidad. En realidad, todo el proceso previsto en el Art. 50 está minado del requisito de unanimidad en varios momentos, que complican muchísimo la posición del Reino Unido respecto a Gibraltar si España hace oposición.

Así es en el momento capital de adoptar las orientaciones del Consejo Europeo (Art. 50.2) por consenso (adopción de decisiones sin votación, gracias a acuerdo previo) de 27 Estados, el Reino Unido excluido. Así también la decisión de adoptar el Tratado, que aunque el Art. 50.2 *in fine* TUE señala que será por mayoría cualificada (20 de 27 Estados), se ha apuntado como deseable que sea nuevamente una decisión de consenso entre los Estados miembros. En fin, el Tratado de la UE modificador del TUE y TFUE debe recibir la ratificación de cada Estado, lo que implica nuevamente unanimidad y la aquiescencia expresa de España, mediante depósito del instrumento de manifestación del consentimiento tras autorización vía Ley Orgánica de Cortes. Además, este Tratado de salida modificador del TUE y TFUE debe ir acompañado probablemente de un segundo Tratado para las condiciones de relación futura con la UE, a adoptar por unanimidad y con ratificación de cada Estado. Sin olvidar que cualquier prórroga del plazo de negociación de dos años requiere unanimidad.

Por tanto, en principio, España cuenta con al menos tres llaves de unanimidad o aquiescencia durante esta negociación de salida del Reino Unido de la UE. Y la posición española sobre Gibraltar puede hacerse valer en cada uno de estos momentos. De hecho, el ministro español de Exteriores ya ha indicado que Gibraltar debe ser excluido de la lista de asuntos a tratar en la negociación de salida del Reino Unido, por tanto, anunciando la primera llave de unanimidad para el momento de la definición de las

---

<sup>19</sup> Artículo 50 TUE: "1. Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión. 2. 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. Este acuerdo se negociará con arreglo al apartado 3 del artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo lo celebrará en nombre de la Unión por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. 3. Los Tratados dejarán de aplicarse al Estado de que se trate a partir de la fecha de entrada en vigor del acuerdo de retirada o, en su defecto, a los dos años de la notificación a que se refiere el apartado 2, salvo si el Consejo Europeo, de acuerdo con dicho Estado, decide por unanimidad prorrogar dicho plazo. 4. A efectos de los apartados 2 y 3, el miembro del Consejo Europeo y del Consejo que represente al Estado miembro que se retire no participará ni en las deliberaciones ni en las decisiones del Consejo Europeo o del Consejo que le afecten. La mayoría cualificada se definirá de conformidad con la letra b) del apartado 3 del artículo 238 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 5. Si el Estado miembro que se ha retirado de la Unión solicita de nuevo la adhesión, su solicitud se someterá al procedimiento establecido en el artículo 49."

orientaciones negociadoras por el Consejo Europeo<sup>20</sup>, comunicándolo formalmente a los Estados e instituciones de la UE el 28 de septiembre de 2016.<sup>21</sup>

Desde luego, el Reino Unido ha señalado que Gibraltar será plenamente asociado (*fully involved*)<sup>22</sup> a esta negociación del Art. 50, y ha obtenido todas las garantías del nuevo Gobierno británico sobre la inexistencia de cambios inmediatos.<sup>23</sup> Sin embargo, como ya ha sido reconocido por los británicos, la necesidad del Reino Unido de llevar a cabo una negociación con múltiples ventanas y problemas –en situación en principio de desventaja frente a los 27 Estados de la UE– no beneficia la posición gibraltareña.<sup>24</sup> Como hemos señalado, un momento esencial es el de la primera definición de orientaciones negociadoras y si el estatuto de Gibraltar entra o no en el paquete o lista de temas de negociación. España ya ha anunciado que pedirá que se separe la cuestión de Gibraltar de la negociación sobre la salida del Estado británico.

De forma y manera que la negociación del *Brexit*, que conlleva la necesidad de cambiar el régimen regulador europeo de Gibraltar, le coloca ante los focos europeos que realzan la naturaleza de este territorio definido internamente por el Derecho británico como territorio de ultramar (*British Overseas Territory*); pero también su estatuto jurídico de territorio no autónomo pendiente de descolonización, que es el único estatuto legal internacional que tiene Gibraltar a ojos de la ONU, y que España puede hacer valer en todo momento ante la UE, en una negociación de salida con procedimientos que requieren reiteradas veces las unanimidad de los 27 Estados restantes.

### La permanencia en la UE: Escocia y el modelo "Groenlandia"

Claro que para Gibraltar la mejor opción es seguir dentro de la UE y con la aplicación selectiva de políticas comunitarias de la que actualmente goza, en particular del Mercado Interior en sus dimensiones de prestación de servicios y circulación de personas. Pero conseguir esto requiere una negociación específica, incluso para quedar como territorio tercero a efectos del Mercado Interior, libre circulación de personas y unión aduanera, independientemente de lo que el Reino Unido decida para su propio país. También se lograría este objetivo si el Reino Unido se mantiene en lo esencial en la UE (con un modelo noruego o suizo, que no implique cambios estructurales). Aunque a ojos gibraltareños lo ideal sería permanecer en las mismas condiciones en la UE mientras una parte del territorio del Reino Unido (Inglaterra y Gales) se sale, permaneciendo Escocia, Irlanda del Norte o Gibraltar (que en el referendo claramente

---

<sup>20</sup> "Spain could veto Brexit talks, Margallo says", *Gibraltar Chronicle*, 21/VII/2016, <http://chronicle.gi/2016/07/spain-could-veto-brexit-talks-margallo-says/>.

<sup>21</sup> 'Margallo pide el apoyo da la UE para excluir a Gibraltar de la negociación del Brexit', *El País*, 29/IX/2016, [http://politica.elpais.com/politica/2016/09/29/actualidad/1475132511\\_587788.html](http://politica.elpais.com/politica/2016/09/29/actualidad/1475132511_587788.html)

<sup>22</sup> <http://in.reuters.com/article/britain-eu-gibraltar-idINKCN0ZS1F1>.

<sup>23</sup> "Theresa May garantiza que no se negociará la soberanía de Gibraltar", *Europa Sur*, 25/VIII/2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2355053/theresa/may/garantiza/no/se/negociara/la/soberania/gibraltar.html>.

<sup>24</sup> [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/26/actualidad/1466939267\\_851906.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/26/actualidad/1466939267_851906.html).

apostaron por el *Bremain*, en el caso de Gibraltar con el 95,1%) en la UE,<sup>25</sup> o utilizando el antecedente de Groenlandia.<sup>26</sup>

¿Hay obligación de que el Reino Unido negocie su salida de la UE? Por supuesto que el referendo es un acto de derecho interno británico, y no se ha exteriorizado aún una posición oficial británica. El acto que tiene relevancia jurídica internacional hacia la UE es la notificación de la retirada para activar todas las previsiones de la negociación y proceso de retirada del Art. 50 TUE: el Art. 50.2 comienza señalando que "El Estado miembro que decida retirarse notificará su intención al Consejo Europeo"; este es el acto de Estado *ad extra* que aún no se ha producido, aunque los socios han solicitado que este acto de notificación formal se produzca lo antes posible. También es verdad que el Reino Unido puede decidir de otra manera por decisión del Parlamento, ya que al no haber constitución escrita no hay procedimientos ni mandatos (como podría ser una constitución que prevea que un referendo sea obligatorio). Por tanto, aún nos encontramos en la esfera interna británica de la toma de decisiones.

Sin embargo, aunque se está cuestionando la obligatoriedad británica de accionar el Art. 50, hay que –en principio– contemplar la negociación de retirada como el principal escenario en el futuro; en este sentido se ha anunciado la notificación formal de retirada para Marzo de 2017.<sup>27</sup>

¿La situación de Gibraltar puede ser diferente de la del Reino Unido? En principio, es diferente y debe ser diferente, al tratarse de negociar el futuro estatuto de dos territorios diferentes: el Estado británico y el territorio europeo de Gibraltar bajo soberanía y jurisdicción británica. En este escenario hay que alejar una confusión: la actual soberanía británica sobre Gibraltar (al menos, sobre el castillo, ciudad y puerto) no significa que Gibraltar sea parte del Estado británico, en el sentido que desde 1972 se aplica al Estado "Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte".

Siendo el Reino Unido un Estado que negocia su salida de una organización internacional, cualquier especificidad de Derecho interno anglosajón o de *common law* no puede desvirtuar la definición hacia el exterior de un sujeto de Derecho Internacional. Esto implica que el modelo escocés no sería operativo. Pero tampoco el caso de Groenlandia, por tres circunstancias de entrada: (1) es justamente el caso contrario, en un supuesto radicalmente diferente (territorio de más de 2 millones de km<sup>2</sup> en el continente americano); (2) la permanencia del territorio se operó dentro de un Estado: por decisión interna danesa, en una parte del territorio del Estado danés (Groenlandia)

---

<sup>25</sup> "Gibraltar negocia con Escocia cómo quedarse en la UE tras el 'Brexit'", *El País*, 27/VI/2016, [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/27/actualidad/1467045208\\_265698.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/06/27/actualidad/1467045208_265698.html).

<sup>26</sup> Puede verse la posición gibraltareña en el *Chief Minister's Statement to the Gibraltar Parliament on return to Gibraltar from London on Post Brexit Meetings*, 29/VI/2016, <https://www.gibraltar.gov.gi/new/sites/default/files/press/2016/Press%20Releases/20160629%20Chief%20Minister%20Statement%20to%20the%20Gibraltar%20Parliament%20on%20return%20to%20Gibraltar%20from%20London%20on%20Post%20Brexit%20Meetings.pdf>.

<sup>27</sup> 'Theresa May to trigger article 50 by end of March 2017', *The Guardian*, 02/X/2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/01/theresa-may-to-propose-great-repeal-bill-to-unwind-eu-laws>

se decidió que no era aplicable el Derecho comunitario (restricción del ámbito territorial de aplicación de los Tratados en un Estado); y (3), además, y aquí hay un escollo jurídico aún mayor, las modificaciones de aplicación de los Tratados requieren unanimidad y la decisión comunicada por Dinamarca llevó a la modificación y reforma del Tratado CEE, realizada por unanimidad conforme a los procedimientos constitucionales de cada Estado miembro de la época.

Ante la difícil viabilidad de estas propuestas, se están barajando opciones diferentes como la reverdecida opción de integración en el Reino Unido,<sup>28</sup> o permanecer fuera del Reino Unido pero como territorio de la Corona británica. Todas estas posibilidades en realidad son alambicadas y en la práctica inviables de forma sostenible en el escenario internacional. Y las principales razones son principalmente dos: (1) Gibraltar no forma parte del Estado británico; y (2) el único estatuto de Derecho internacional de Gibraltar es el de un territorio por descolonizar, en un proceso supervisado por Naciones Unidas.

En definitiva, Gibraltar tiene un estatuto específico en el Derecho de la UE que en principio puede desvincularse de la negociación de salida y futuro estatuto ante la UE del Estado británico. Parece difícil encontrar una fórmula de permanencia en la UE que orille los requisitos de unanimidad para la modificación de los Tratados en vigor.

### La cosoberanía

Aunque durante 2015 en alguna ocasión se deslizó la idea de la cosoberanía, decididamente durante 2016 se ha anunciado esta opción como solución,<sup>29</sup> incluso la presentación de la nueva propuesta de solución cosoberana para Gibraltar durante septiembre de 2016. El propio ministro de Exteriores en funciones ha desglosado las ideas básicas de la propuesta: cosoberanía transitoria entre el Reino Unido y España, nacionalidad británica y española y estatuto de autonomía (Art. 144 de la Constitución). España asumiría las relaciones exteriores tras la salida efectiva del Reino Unido de la UE, donde seguiría integrado Gibraltar, y desaparecerían la Verja y los controles<sup>30</sup>, ideas posteriormente planteadas por España en sede ONU.<sup>31</sup>

Ante esta oferta, que retoma contenidos ya presentes en anteriores propuestas cosoberanas, podemos hacer unos breves comentarios sobre la cuestión de la cosoberanía.

---

<sup>28</sup> El Jefe de la Oposición gibraltareña, Daniel Feetham, lo ha expresamente apuntado, <http://chronicle.gi/2016/08/integration-could-be-brexit-fall-back-position-feetham-says/>.

<sup>29</sup> "García-Margallo ofrece al Reino Unido una cosoberanía en Gibraltar", *Europa Sur*, 12/VII/2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2327308/margallo/ofrece/reino/unido/una/cosoberania/gibraltar.html>.

<sup>30</sup> Entrevista, *ABC*, 1/VIII/2016, [http://www.abc.es/espana/abci-garcia-margallo-si-no-gobierno-declaracion-congreso-podria-disolver-cortes-201608010309\\_noticia.html](http://www.abc.es/espana/abci-garcia-margallo-si-no-gobierno-declaracion-congreso-podria-disolver-cortes-201608010309_noticia.html).

<sup>31</sup> Intervención del Embajador Representante permanente de España ante NN.UU. Excmo. Sr. D. R. Oyarzun Marchesi, en la 71 Sesión de la Asamblea General, 4ª Comisión de Descolonización, el 04/X/2016, [http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING\\_.pdf](http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf)

Las anteriores propuestas tenían contenidos similares, pues esta recurrente fórmula ronda por los pasillos negociadores de la controversia desde hace tiempo; baste señalar que en época democrática fue apuntada o presentada formalmente por los ministros Morán (condominio temporal, 1985) y Matutes (1998), e incluso avanzada por los propios gibraltareños en los años 70 como una posible solución (*nominal co-sovereignty*), y luego en 2010 por el ministro principal Caruana con el referente del modelo "Andorra"; en fin, la cosoberanía fue negociada expresamente en el período 2001-2002 por los Gobiernos Blair y Aznar, sin duda la experiencia más avanzada de negociación hacia una solución hispano-británica definitiva al diferendo.

En mi opinión, varias ideas pueden apuntarse objetivamente sobre la fórmula de cosoberanía.

Una primera idea es –a mi juicio– que la fórmula cosoberana está en principio desacreditada o cuestionada tras el referendo gibraltareño de 2002. A diferencia de la negociación de 2001-2002, el Reino Unido está ahora –al menos desde 2007– en un momento diferente en el que no entrará ni avanzará en ninguna dirección sobre soberanía sin el acuerdo previo gibraltareño: esta es la razón por la que el formato negociador bilateral de Bruselas no ofrece perspectivas de avance; y, en cualquier caso, Gibraltar probablemente boicoteará cualquier fórmula cosoberana.

En segundo lugar, algo muy importante es que conocemos las ideas clave de resistencia o líneas rojas de cada parte, y que son, para España, el carácter provisional o transitorio (y no definitivo) de la fórmula cosoberana; y para el Reino Unido, la aceptación por Gibraltar (en 2002, tras el acuerdo; desde 2007, previa a cualquier contenido negociador y acuerdo final). Igualmente, el Reino Unido desea mantener el mando y control exclusivo de las bases militares y de inteligencia en el Peñón.

En tercer lugar, la experiencia nos demuestra que, pese a todo, un acuerdo es posible, pues la negociación sobre cosoberanía Blair-Aznar llegó a alcanzar un acuerdo por escrito completo sobre las líneas rojas, si damos credibilidad a las memorias del jefe negociador y ministro británico para Europa Peter Hain.<sup>32</sup> Aunque no es público el texto de este preacuerdo sobre cosoberanía –luego malogrado–, la experiencia entonces indica que las líneas rojas son salvables, lo que implica la viabilidad de renuncias de posiciones históricas: en el caso español, el Gobierno Aznar llegó a aceptar que en todo Gibraltar el Reino Unido fuera cosoberano de forma "permanente", lo que implica también el territorio (y aguas) del istmo no cedido en Utrecht. Igualmente, y quizá mucho más relevante, pues es el auténtico centro del núcleo duro del problema, se alcanzó un acuerdo sobre el control británico y utilización de las bases militares, en el marco de la OTAN.

### Las oportunidades de España: la solución de la Ciudad de la(s) Corona(s)

El Gobierno español en funciones ha optado por anunciar su deseo de una negociación separada sobre Gibraltar, ofreciendo al mismo tiempo la fórmula cosoberana antes

---

<sup>32</sup> Peter Hain (2012), *Outside In*, Biteback Publishing, Londres, pp. 274-285.

comentada, para la integración de Gibraltar en España como la 18ª Comunidad Autónoma española.

Pero el escenario del *Brexit* es tan extraordinariamente nuevo que la posición favorable a España que de golpe se ha creado –a mi juicio sólo coyuntural y no estructuralmente– podría ser utilizada para intentar resolver la controversia histórica. Si, en efecto, la controversia entra en una nueva coyuntura histórica por alteración de uno de los parámetros reguladores básicos del estatuto y relaciones con Gibraltar, entonces es el mejor momento para la búsqueda de fórmulas imaginativas para la cuadratura del círculo que supone encontrar la solución aceptada por todos.

En este camino, hay que partir de los intereses esenciales de las partes interesadas: para España, la recuperación de alguna forma de la soberanía sobre la ciudad perdida del Reino; para el Reino Unido, el mantenimiento de sus bases militares y de inteligencia; y, en fin, para Gibraltar, ser consultado y poder decidir su futuro respetando su identidad específica. También hay que tener en cuenta en esta ecuación que en relación simbiótica, el Reino Unido defiende como suyo el interés primordial de Gibraltar (ser consultado *ex ante*, durante y *ex post*) y Gibraltar el interés primordial británico (así la permanente campaña gibraltareña de sensibilización a EEUU sobre la importancia de las bases militares del Reino Unido, aun no teniendo competencia alguna en Defensa).

La cuestión para todas las partes –aunque en menor medida para el Reino Unido, Gibraltar también constituye un componente en el imaginario imperial británico– pasa por elementos fortísimamente simbólicos; pero también de voluntad real de ceder con objeto de alcanzar una solución imaginativa y enriquecedora para todos, en particular para el Campo de Gibraltar, con cuyos intereses deben progresivamente identificarse los intereses generales de España.

Apuntando brevemente una nueva hipótesis de solución, esbozaremos una fórmula que podría ofrecer terreno teórico para su exploración. Es el caso de la fórmula simbólica de la "Ciudad de la Corona", o de la "Ciudad de las Coronas Británica y Española", que conlleve la "soberanía en común" de los dos Estados, con un estatuto asociado y coordinado por la UE.

Ciertas ideas de base podrían apuntalar su viabilidad jurídica.

Por lo que hace a la cuestión de la integridad territorial: la ONU nunca ha afirmado categóricamente que, *expressis verbis*, Gibraltar deba reintegrarse en el territorio español; la Asamblea General de la ONU ha hecho referencia sólo en una ocasión al párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV), y como un considerando. Aunque la ONU señaló que el principio de integridad territorial (de España) era predicable y aplicable en la situación colonial de Gibraltar, más bien la restitución territorial como solución definitiva es una deducción que hace España por un conjunto de razones históricas, jurídicas, y de la doctrina específica de la ONU sobre Gibraltar. Por tanto, la restitución a la soberanía española no implica forzosamente la incorporación de Gibraltar a la estructura territorial autonómica o provincial española. Un acuerdo o Tratado de "soberanía en común" que incorpore la Ciudad de Gibraltar como Ciudad de la Corona a la soberanía española no obligaría a su adaptación a la estructura provincial o autonómica. De hecho,

el Reino de España cuenta con territorios que no están integrados en la organización provincial, y de Comunidades y Ciudades Autónomas (Islas Chafarinas, Peñón e Islas de Alhucemas, y Peñón de Vélez).<sup>33</sup>

Por lo que hace a la restitución mediante tratado de soberanía a España de la Ciudad por vía de su adscripción teórica a la Corona: naturalmente que la Corona española no puede "poseer" o administrar territorios de España, ni tener función ejecutiva alguna, función que corresponde al Gobierno. En el caso, por ejemplo, de las referidas islas y peñones de España en la costa africana, dependen y son administradas directamente por el Gobierno. Dado que no es el lugar de desarrollar detalladamente estas ideas, por el momento sólo apuntaremos que con los instrumentos del Art. 93 de la Constitución y un tratado internacional podría transferirse el ejercicio en el territorio de Gibraltar de competencias derivadas de la Constitución a la UE y al Reino Unido; y que sería necesaria una mínima reforma Constitucional –y probablemente del Estatuto de Andalucía, que no activaría la previsión de ampliación a Gibraltar como "territorio histórico" andaluz (Disposición Adicional 1ª), pero que debería reconocer las relaciones particulares Gibraltar-Campo de Gibraltar–.

Un tratado de "soberanía en común" en Gibraltar mediante la fórmula de la Ciudad de las Coronas Británica y Española no contendría el acento territorial que tiene la noción de "cosoberanía", desplazándolo a la cuestión del ejercicio de funciones soberanas. El tratado incorporaría automáticamente Gibraltar al Reino de España y, por tanto, a la UE, respetando la actual organización política de Gibraltar. Independientemente de la fórmula que decidiera el Reino Unido sobre la vinculación de Gibraltar a la Corona y Estado británico, este Tratado supondría la integración jurídica de Gibraltar en el Estado "Reino de España", y sus ciudadanos se convertirían en parte de la nación y pueblo español, a los que habría que reconocerles derecho a elegir un representante en las Cortes. Inevitablemente, un acuerdo como el propuesto, pese al carácter simple y esencialmente simbólico, conllevaría otros acuerdos complementarios sobre las bases militares (lo que implicaría el necesario control democrático en Cortes de las bases en la Bahía de Algeciras), responsabilidad en relaciones exteriores y defensa, y de cooperación transfronteriza y vinculación institucional al Campo de Gibraltar, además de un *modus vivendi* sobre cooperación y control en las aguas, o sobre actividades económicas y financieras que vinculando institucionalmente al Campo circunvecino potencie el desarrollo económico en la zona.

A su vez, una fórmula como la apuntada permitiría dar solución única al problema único de Gibraltar, alejando analogías con problemas internos españoles, y marcando diferencias en la inevitable comparación con Ceuta y Melilla.

## Conclusiones

En pleno bloqueo negociador tras la crisis de 2013, y completamente alejado el panorama de una convivencia vecinal y transfronteriza normalizada con Gibraltar, el

---

<sup>33</sup> Puede verse Alejandro del Valle Gálvez (2011), "Ceuta, Melilla, Chafarinas, Vélez y Alhucemas: tomar la iniciativa", ARI, nº 163/2011, Real Instituto Elcano, 20/XII/2011.

inesperado resultado del referendo del *Brexit* puede tener unas consecuencias históricas para Gibraltar.

En efecto, la obligación de negociar la salida del Reino Unido de la organización internacional UE, arrastra a Gibraltar a redefinir su estatuto jurídico europeo, ya quede dentro o fuera del Derecho de la UE. Esto coloca a Gibraltar en la muy incómoda situación de obligatoriamente buscar y negociar un acomodo nuevo en el importantísimo marco legal de la UE; este es, desde luego, el marco de referencia con mayor aplicación práctica cotidiana, junto a los otros dos marcos jurídicos internacionales de referencia, el Tratado de Utrecht y el de la ONU respecto a la descolonización.

Desde luego, este marco europeo se seguirá aplicando al menos durante los dos años de la negociación de salida, e incluso luego puede ser prorrogado, por lo que se da suficiente seguridad jurídica del Derecho aplicable en los próximos años. Sin embargo, los efectos de incertidumbre pueden tener un impacto muy negativo sobre la economía de Gibraltar, cuya población tomó un claro posicionamiento favorable al *Bremain*. Al mismo tiempo, la posible revitalización del Tratado de Utrecht de 1713 ha traído los fantasmas de la muy probable legalidad de la interrupción del paso fronterizo de la Verja, a voluntad de España, si en el futuro se da la rara hipótesis de que el Derecho de la UE no sea aplicable en absoluto.

España se encuentra en una posición diferente a la de 1985, cuando entró en las CCEE. Por ello, la forzosa renegociación del peculiarísimo estatus de Gibraltar en el seno de la UE debería contar con el acuerdo de España, que en 1986 no cuestionó este estatuto pero que ahora sí podría hacerlo, en defensa de sus posiciones. En este contexto, España puede hacer valer varias llaves de unanimidad en el procedimiento negociador de la salida británica, por lo que ciertos futuros escenarios posibles para Gibraltar, como el modelo noruego, suizo, o el del antecedente de Groenlandia, requerirían el acuerdo de España.

Y, sin embargo, paradójicamente el *Brexit* al mismo tiempo abre una multiplicidad de ventanas de oportunidad para la controversia histórica. Este imprevisto recodo del camino de la Historia puede favorecer resolver el problema, que abarca tanto la convivencia con la pequeña comunidad vecina y fronteriza de Gibraltar, como las cuestiones de soberanía subyacentes a la controversia con Reino Unido.

En esta tesitura actual, el Gobierno español en funciones ha tomado dos decisiones relevantes en 2016: (a) anunciar la necesidad de negociar el estatuto de Gibraltar fuera de los procedimientos del Art. 50 TUE; y (b) al mismo tiempo hacer una propuesta de cosoberanía.

En este contexto conviene apuntar algunas ideas como conclusiones:

1. La delicada y particularísima coyuntura histórica requiere de decisiones estratégicas que cuenten con un amplio consenso interno en España. Se trata de un tema capital y fuertemente simbólico de la acción exterior española. Y hay que recordar que la recuperación de Gibraltar para la soberanía española es una

compleja decisión de naturaleza política que no es estrictamente de política exterior.

2. España puede ahora tener la oportunidad de un nuevo planteamiento estratégico que incorpore un nuevo relato para Gibraltar, con un enfoque de la cuestión gibraltareña que aporte una narrativa nueva y convincente, asumible y reconocible por la ciudadanía española en el actual momento histórico. La coyuntura puede dar la oportunidad de resolver el tema pendiente de la normalización de relaciones transfronterizas con Gibraltar, aceptando no sólo la vecindad sino la convivencia con su población, en un contexto de progresiva integración en la nación española.
3. En este orden de ideas de las relaciones transfronterizas, el apoyo por unanimidad durante 2016 de todos los partidos políticos españoles en los niveles locales, comarcal y provincial de Cádiz a una AECT con Gibraltar en el marco de la UE, demuestra que cambios significativos son posibles para asumir y desarrollar la convivencia transfronteriza. Además, el momento histórico es propicio para asentar la comunidad de intereses transfronterizos de Gibraltar y el Campo de Gibraltar.<sup>34</sup> En este sentido, ambas entidades podrían hacer un planteamiento común sobre el *Brexit* y sus consecuencias en Gibraltar y la comarca, haciéndola valer ante sus respectivos Estados y la UE en este momento de apertura de negociaciones, en particular, la cooperación transfronteriza institucionalizada y un estatuto económico y jurídico diferenciado y común entre ellos. Se trata de realzar en esta importante coyuntura histórica la tendencia de progresiva identificación de los intereses de España con el de los españoles que viven de manera más próxima el problema y la controversia territorial, los campogibraltareños que históricamente son los que más han sufrido las consecuencias de las decisiones adoptadas en las capitales, como lo fue en su momento el cierre de la Verja.
4. La propuesta de cosoberanía anunciada por el Gobierno español en funciones tiene el formato y contenidos de otras anteriormente presentadas o negociadas. Sin menoscabo de su importancia y conveniencia de su negociación, el momento histórico puede ser propicio incluso para avanzar nuevas fórmulas imaginativas, con iniciativas como la de la "soberanía en común" mediante la fórmula de la Ciudad de las Coronas Británica y Española, donde hay margen constitucional e internacional de exploración. Esta fórmula de las Coronas reintegraría a la soberanía y nación española a Gibraltar –además de la incorporación a la UE como parte del Reino de España–, permitiendo el mantenimiento de su organización y competencias actuales, y conllevando acuerdos sobre el régimen económico-financiero de la Ciudad y la permanencia de las bases militares británicas.

La negociación de salida del Reino Unido de la UE tras el *Brexit* plantea un nuevo tablero jurídico internacional y europeo de juego con nuevas reglas, que hemos calificado como

---

<sup>34</sup> "Picardo y el Grupo Transfronterizo impulsarán mesas de cooperación", *EuropaSur*, 27/VIII/2016, <http://www.europasur.es/article/gibraltar/2356330/picardo/y/grupo/transfronterizo/impulsaran/mesas/cooperacion.html>.

"año cero" para Gibraltar. Pero también ofrece un momento histórico nuevo para que España redefina su relación con Gibraltar, y que puede ser aprovechado dando oportunidades a fórmulas imaginativas e iniciativas de envergadura, tanto para la convivencia como para plantear vías de futuro razonables y pragmáticas que den solución a la controversia histórica.