



GIBRALTAR Y SU ENCAJE EN LA UNIÓN EUROPEA

GIBRALTAR AND ITS FIT IN THE EUROPEAN UNION

PASCUAL MARTÍN GALLARDO**

MANUEL JESÚS MORÁN ROSADO**

Universidad de Extremadura

Recibido: 30/10/2024

Aceptado: 20/11/2024

RESUMEN

Gibraltar es un enclave estratégico situado en el extremo sur de la Península Ibérica, colindante con el Reino de España. Cedido a Reino Unido en el año 1713, el territorio ha sido y sigue siendo objeto de disputa territorial entre Reino Unido y España y un punto de tensión en sus relaciones diplomáticas por los conflictos de diversa índole que genera la zona, además del difícil contexto del territorio dentro de la Unión Europea.

Sin olvidarnos que a lo largo del presente trabajo trataremos cuestiones tales como la transformación de la economía gibraltareña y su impacto sobre la zona, así como el encaje jurídico-económico que Gibraltar tiene dentro de la Unión Europea y la particularidad a la hora de la aplicación del Derecho de la Unión Europea.

Palabras clave: Gibraltar, UE, Reino Unido, Reino de España, ONU, IVA, TUE, TFUE.

** Doctorando del primer año del Programa de Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social de la Universidad de Salamanca. Correo electrónico: pascualmg@usal.es. Doi: <https://orcid.org/0009-0003-9608-7293>

** Profesor de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, en la Universidad de Extremadura. Correo electrónico: mmorros@unex.es. Se encarga del Prólogo, así como la Introducción del presente artículo de investigación.

ABSTRACT

Gibraltar is a strategic enclave located at the southernmost end of the Iberian Peninsula, adjacent to the Kingdom of Spain. Ceded to the United Kingdom in 1713, the territory has been and continues being the subject of a territorial dispute between the United Kingdom and Spain and a major conflict for diplomatic relations due to a variety of conflicts generated by the area, in addition to the difficult context of the Territory within the European Union.

Without forgetting that throughout this work we will deal with issues such as the transformation of the Gibraltarian economy and its impact on the area as well as the legal-economic fit that Gibraltar has within the European Union and the particularity at the time of the application of the Law of the European Union.

Keywords: Gibraltar, EU, United Kingdom, Kingdom of Spain, UN, VAT, TUE, TFUE.

Sumario: I. Prólogo; II. Introducción; III. Encaje de Gibraltar en la Unión Europea: III.1. Aplicabilidad de los tratados internacionales a Gibraltar, III.2. Adhesión de Gibraltar a las antiguas comunidades europeas, III.3. Régimen jurídico aplicable a Gibraltar: III.3.1. Unión Aduanera; III.3.2. La libre circulación de mercancías y su aplicabilidad a Gibraltar; III.3.3. Normativa del mercado interior con respecto a Gibraltar; III.3.4. Libre circulación de personas y los controles en la verja; IV. La fiscalidad en Gibraltar: IV.1. La política agraria común; V. Aspectos económicos-financieros de Gibraltar: V.1. La construcción de un centro financiero en la Roca; V.2. La situación de la frontera y su incidencia al régimen jurídico de Gibraltar; VI. El Brexit y sus efectos en Gibraltar; VII. Perspectivas de futuro acerca del enclave colonial: VII.1. Principio de acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y el Brexit, VII.2. Perspectivas en las negociaciones para un acuerdo concreto sobre Gibraltar; VIII. Conclusiones; IX. Bibliografía.

I. PRÓLOGO

Las cuestiones de política exterior son esenciales para cualquier Estado. Siempre es complejo desarrollar y analizar los diferentes ejes de la política exterior de un Estado, de cualquier Estado; también, en cuanto a España. Dentro de los asuntos de ámbito internacional, los hay más relevantes que otros, que afectan a los intereses nacionales de un país, de manera más directamente, o de

forma más indirecta; y los hay con efectos específicos para los ciudadanos, en el ámbito socio-económico, etc...

Pero, en cada Estado, hay cuestiones que, aunque pertenecientes al ámbito de la política exterior, afectan, no sólo al campo de los intereses nacionales, en sentido general, sino, de manera especial, están vinculadas a esa esfera singular de los “sentimientos nacionales”. Y eso es, justamente, lo que sucede, para los españoles, con la cuestión de Gibraltar. Hemos querido referirnos, en concreto, a esa asignatura pendiente, a esa reivindicación irrenunciable, a todo lo que rodea a ese sentimiento, expresado tantas veces, y en tan diferentes contextos, formulado en la expresión “Gibraltar español”.

La aspiración de la recuperación de Gibraltar se ha mantenido en el tiempo como una constante de las posiciones exteriores de España¹, como un elemento enormemente sensible para los sentimientos nacionales, y no solamente, en aquellos períodos íntimamente ligados a la exacerbación de un “sentimiento nacionalista español”. Eso sí, la mencionada expresión “Gibraltar español” apela de manera directa a una de las tradicionales señas de identidad del nacionalismo patrio.

En diversas ocasiones, muchos se preguntan si nuestro Estado atiende de manera adecuada su política exterior, si no desaprovecha algunos de “nuestros fuertes”; y si habrían de replantearse algunas de las prioridades, y en todo caso, reforzar la proyección exterior de España. Dichas dudas se han expresado, también, acerca de la intensidad en la firmeza de nuestra posición de reivindicación de la devolución de Gibraltar. Pero las cuestiones territoriales no son sencillas de resolver, pueden llevar a una elevación de tensiones entre los países en grado extremo, y generar situaciones de riesgos diversos, incluso, en el contexto de amenazas militares; y –no hace falta recordarlo- la otra parte es el Reino Unido, con todo lo que ello significa.

En todo caso, es preciso reiterar que en la política exterior de un Estado es esencial mostrar permanentemente las fortalezas propias, no evidenciar debilidades, puesto que eso perjudica los posicionamientos exteriores, y –como en este caso- las aspiraciones o reivindicaciones que se consideren de trascendencia. Es menester sostener que hay reivindicaciones cuya resolución no dependen solamente del acuerdo entre las partes interesadas, sino que se precisa el

¹ Consultar, entre otros, a ROCAFORT PÉREZ, Guillermo. Claves para que España recupere Gibraltar. Fajardo el Bravo S.L, Granada 2015

concurso, el respaldo, y complicidades diversas que puedan coadyuvar a una salida favorable a unos u otros intereses.

No es preciso explicar que, cuando en las relaciones entre dos Estados subyace una reivindicación territorial, esto puede condicionar cualesquiera de los aspectos de aquellas relaciones, puesto que así es de fuerte el perfil de las cuestiones territoriales, como componente fundamental de los elementos constitutivos de un Estado. Como nos enseña la teoría del elemento territorial del sujeto internacional Estado, la importancia de la configuración del territorio estatal es el principal objetivo de todo pueblo que constituye un Estado, y por eso, es premisa para la propia conformación del sujeto primario del Derecho Internacional.

De otro lado, es bien sabido que, en la sociedad internacional contemporánea, los conflictos sobre controversias territoriales son cada vez menos numerosos, habida cuenta que en los últimos siglos se han ido resolviendo, de una u otra manera los asuntos pendientes. A ello, ha contribuido decisivamente, la labor de impulso de Naciones Unidas, en el marco del proceso de descolonización, durante la segunda mitad del siglo XX. Aun así, algunas controversias se mantienen vivas, y siguen generando discusiones en el ámbito jurídico-político, siendo un factor que distorsiona, en supuestos diversos, las relaciones internacionales.

Sin perjuicio del desarrollo de la materia que se realiza en el grueso del presente trabajo de investigación, consideramos oportuno anticipar algunas claves al respecto:

- en cuanto al origen de la controversia, es claro que la apropiación inglesa del Peñón de Gibraltar fue fruto de un engaño, del aprovechamiento ilegítimo de una circunstancia histórica concreta, en el marco de la guerra de sucesión a la Corona de España, en los inicios del siglo XVIII; e incluida en la redacción de los Tratados de Utrecht, donde aparece la cesión, dentro de un conjunto de factores de conclusión de una guerra entre potencias europeas, que se había concretado, entre otros ámbitos, en esa guerra en la península ibérica, aunque con la presencia de ejércitos de diversos reinos europeos.

- en relación con el proceso histórico vivido, en los tres siglos transcurridos, España no ha renunciado a la reintegración territorial; al contrario, siendo algunos de los hitos principales, el intento militar de recuperación de la plaza, en la segunda mitad del mismo siglo XVIII, la controversia en torno a la Verja fronteriza, y por supuesto, la reivindicación territorial planteada en el seno de Naciones Unidas, en concreto, en la década de los años sesenta del siglo pasado, y

su inmediata consecuencia, que fue el respaldo en los comités de descolonización de la ONU, en favor de la posición española, instando al diálogo entre los dos Estados, para la resolución de la controversia, pero insistiendo en que la conclusión razonable es la culminación de la integridad territorial española².

- en cuanto a la coyuntura actual, es manifiesta la oportunidad para España de incrementar la influencia española al respecto, teniendo en cuenta la circunstancia de que somos un Estado miembro de la Unión Europea, frente a otro Estado que ya no es miembro, el Reino Unido, pero que está profundamente interesado en unas condiciones favorables para el mantenimiento de Gibraltar en algunos de los marcos propios de la Unión, y que, de conformidad con la posición y resoluciones de las instituciones europeas, ya desde 2017, España tiene que participar en la adopción de los Acuerdos correspondientes entre UE y Reino Unido, en todo lo que afecte a Gibraltar, y en su status *post-Brexit*, en relación con la UE.

De todo ello, va a versar el contenido del trabajo que sucede a esta parte introductoria, y que se ha elaborado, de manera principal, con el esfuerzo y dedicación de mi estimado Pascual Martín Gallardo.

En todo caso, y antes del desarrollo específico del estudio realizado, queremos dejar sentadas las siguientes consideraciones analíticas sobre la materia:

Quedará de manifiesto en el presente trabajo la relevancia de la cuestión de Gibraltar en el marco de la política española, como un elemento constantemente presente en las estrategias internacionales de España, en su apuesta por la defensa de nuestra integridad territorial, pero también, en que el controvertido asunto no interfiriera de manera grave en nuestras relaciones con un Estado que, a pesar de muchas vicisitudes vividas en el tiempo³, no deja de ser un aliado en el bloque político y geoestratégico, del que los dos países formamos parte.

² De referencia imprescindible son las resoluciones en la materia, de 1965, de 1967 y de 1968, que serán analizadas en el presente trabajo: la primera, en 1965, Resolución 2070 de la XX AGNU, en la que se invita a ambos gobiernos a mantener conversaciones; la segunda, en 1967, Resolución 2353, de la XXII AGNU “establece que toda situación colonial que destruya 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”, en relación con la Resolución 1514 XV AGNU sobre descolonización en general; en la tercera, en 1968, se pedía al Reino Unido que pudiese fin a la situación colonial en Gibraltar, Resolución 2429 de la XXIII AGNU.

³ Indudablemente, no estamos en los tiempos de Emilio Castelar –el gran orador español del siglo XIX, y uno de los presidentes de la I República española-, cuando afirmaba que “Inglaterra no puede ser nuestra aliada mientras posea Gibraltar”.

Por otra parte, es ineludible tener presente que ese socio OTAN (y hasta hace muy poco tiempo, socio UE) sigue siendo una potencia política, económica, y militar relevante en el mundo⁴, y por eso, mantiene una capacidad de influencia, también en este tiempo de cuestiones en el ámbito de controversias territoriales.

Como es sabido, el asunto de Gibraltar, en la España contemporánea, está conectado a una serie de elementos que van más allá de la exigencia de la reintegración territorial, como la situación de los miles de españoles de la zona que trabajan en la colonia británica, la situación socio-económica de la zona del “campo de Gibraltar”, la cuestión de la permanencia o no de la Verja fronteriza, la extensión y uso del aeropuerto, a los pies del Peñón, o la expansión del dominio británico sobre el espacio marítimo adyacente, que es considerado, desde instancias españolas, como “apropiación de aguas territoriales españolas”. Son, pues, múltiples los elementos presentes; entre otros, también, los que se refieren a la interferencia de esta controversia en las relaciones hispano-británicas, la incidencia del asunto en el marco del *Brexit*, la decisión del Reino Unido de salir de la Unión Europea, y las negociaciones, no agotadas en la fecha presente, acerca del status que ha de tener el enclave gibraltareño, en cuanto a sus relaciones con el espacio económico-financiero europeo, y en relación a la frontera con España, que es lo mismo que decir la frontera con la UE.

En todo caso, cualquier aproximación al asunto de Gibraltar, ha de partir de que se trata de un territorio situado en la Península Ibérica, que a nivel terrestre solo tiene conexión con territorio español, que fue arrebatada por la fuerza, y mediante una actuación traicionera (aunque luego elevada a un tratado), que presenta peculiaridades en cuanto a su situación jurídica dentro del contexto internacional, que ha sido objeto de permanente reivindicación

⁴ No cabe duda de que hay también razones para argumentar que la posición británica ya no es tan preponderante en el escenario internacional, como sí lo era en otros momentos históricos; incluso, se ha hablado de una cierta decadencia de británica en el mundo; y seguramente, lo aparatoso del hecho mismo del *Brexit*, la división y dudas existentes al respecto en la misma sociedad británica, y los efectos económicos y comerciales que todo ello ha provocado en el crecimiento y la prosperidad socio-económicas en el seno del Reino Unido, están dando la impresión, bastante generalizada en el escenario internacional, coincidente en los términos que estamos reseñando. A ello, ha contribuido, de manera destacada, los problemas, y “flecós”, en el Acuerdo sobre Irlanda del Norte, la frustración extendida en Escocia, respecto a la salida de la Unión Europea, la sensación (surgida de numerosos estudios sociológicos) de un sentimiento mayoritario entre la juventud británica de aspirar a regresar a las instituciones europeas, y por qué no decirlo, a la sorpresa de que un asunto, aparentemente menor como Gibraltar (eso, mirado desde una perspectiva global; aunque para España, sí que es muy relevante) no se haya podido resolver con un acuerdo temprano, sencillo, y asumible perfectamente por todas las partes.

española, y con respaldo histórico de Naciones Unidas, y con singular tratamiento en el seno de la Unión Europea. Catalogado por las Naciones Unidas como un territorio no autónomo pendiente de descolonizar, aunque con las peculiaridades tales que se presentan en la doctrina consolidada de la ONU, y, en concreto, en su Resolución 1514 (XV) del 14 de diciembre de 1960⁵, Gibraltar supone hoy en día un territorio muy característico desde el punto de vista jurídico-político, y desde el punto de vista económico.

A lo largo del presente estudio se van a ir tratando numerosos aspectos, sobre todo de índole económica, que conforman la situación de Gibraltar. En primer lugar, veremos la posible aplicabilidad, y en qué circunstancias, de los tratados internacionales al territorio de Gibraltar, y de la llamada “cláusula colonial”⁶, así cómo pueden afectar las consecuencias derivadas del *Brexit* al propio status de Gibraltar en el campo internacional, y en el campo de la Unión.

Por otra parte, sobre el encaje jurídico y, sobre todo, económico de Gibraltar en la Unión Europea, en la que se van a tratar temas tales como el régimen jurídico especial que ostenta Gibraltar, la Unión Aduanera, libre circulación de personas y los controles de la Verja, el tema de la fiscalidad o la política agraria común (PAC), todos estos temas tratados, desde el punto de vista de la aplicación de los preceptos comunitarios que lo regulan al territorio gibraltareño. Por último, en relación a lo anterior, trataremos el tema de la economía gibraltareña donde nos centraremos en dos ejes fundamentales: el primero, la construcción del centro financiero en Gibraltar⁷, y la situación de la frontera con el Reino de España.

En consecuencia, a lo largo del trabajo de investigación lo que se busca es plantear el problema de Gibraltar y sus antecedentes e ir desgranando su encaje

⁵ La postura de las Organización de las Naciones Unidas en este aspecto es clara: considera a Gibraltar como un Territorio No Autónomo tal y como se establece en el Comité de los 24, y cuya fórmula para encauzar el conflicto no pasa por el reconocimiento a sus habitantes del derecho de libre autodeterminación de los pueblos reconocidos en normas internacionales, sino en una reintegración del territorio (Gibraltar) en el Reino España, potencia que vio mermada su integridad territorial, mediante la negociación de ambos países, España y Reino Unido. Si bien es cierto que el criterio general seguido por la Organización de las Naciones Unidas ha sido la de complementar o aunar los conceptos de descolonización y autodeterminación de los pueblos, en el caso de Gibraltar su postura es distinta, vinculando la solución a las negociaciones bilaterales entre los dos Estados implicados y entrando en juego el principio de integridad territorial.

⁶ Va a tener importancia el artículo 29 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados.

⁷ En dicho apartado veremos la clara transformación que ha sufrido el territorio de Gibraltar desde su entrada en las antiguas Comunidades Europeas, pero sobre todo desde la apertura de la Verja, haciendo especial hincapié en el tema de su laxa fiscalidad, y cómo afecta a la defensa de la competencia o el sistema de ayudas de Estado, y su prohibición por la normativa de la UE.

jurídico-económico dentro de la Unión Europea, además de destacar qué consecuencias puede tener el *Brexit* en todo ello.

II. INTRODUCCIÓN

En cuanto a las negociaciones entre la UE y el Reino Unido, en la parcela concerniente con Gibraltar (que incluye la participación de España, como dejó fijado en su día el propio Consejo Europeo), no está siendo fácil; la mejor prueba es la realidad de los últimos años que han transcurrido, sin que el acuerdo final al respecto se haya podido producir: sea el uso del aeropuerto, la presencia de agentes de FRONTEX en los controles de frontera, el estatus final de los trabajadores, el libre acceso al espacio Schengen, algunos detalles que afectan a las operaciones financieras en Gibraltar... Son, pues, muchos detalles los que han sido abordados en las múltiples reuniones celebradas, a varias bandas⁸.

Ciertamente, en algún momento, ha estado contemplada la posibilidad de haber configurado, siquiera aplicando una cierta “ficción jurídica”, una determinada soberanía compartida, siendo esta idea sostenida por España en los primeros pasos del *Brexit*, y no mal vista en algunas instancias europeas. No obstante, también son comprensibles las reservas británicas, puesto que siempre las autoridades británicas, las gibraltareñas, y una parte importante de la Cámara de los Comunes, han insistido regularmente en que el aspecto de la soberanía era una “línea roja” para ellos⁹.

De otro lado, se ha mantenido en el tiempo la idea de la “prosperidad compartida”, en el conjunto del campo de Gibraltar, en el sentido de conseguir un aprovechamiento mutuo de las oportunidades, a un lado y otro del paso fronterizo. En efecto, como no puede hablarse de soberanía compartida, se ha quedado solamente en usar un término como el de conformar una Zona de prosperidad compartida, para referirse a la generación de beneficios tanto en la ciudad de Gibraltar, como en la comarca española colindante, en cuanto a los efectos

⁸ Recordemos que además de los representantes británicos, y de la Comisión Europea, está la representación española, y el añadido de representantes del gobierno gibraltareño, que también han aparecido en las mesas de negociaciones, y en encuentros bilaterales y multilaterales celebrados.

⁹ Seguramente, dos momentos de cierta duda en la parte británica fueron a primeros de siglo XXI, en algunas conversaciones entre los dos gobiernos, en una etapa de íntimas relaciones entabladas por los dos jefes de gobierno; y en los primeros momentos del *Brexit*, cuando, tras la sorpresa inicial por el resultado del referéndum –y al comprobar la rotunda opción de la población gibraltareña por la permanencia en la UE–, se buscaban soluciones ingeniosas para mantener a Gibraltar conectada con la Unión, aunque el Reino Unido dejara de ser Estado miembro.

positivos de una normalización de los lazos económicos, tanto en lo referente al empleo, como en otras derivas socio-económicas.

De otra parte, como quedará también evidenciado en el desarrollo del presente trabajo, la posición española ha estado condicionada por los intereses de la zona del campo de Gibraltar, la realidad de los miles de trabajadores que acuden a diario a desarrollar su tarea, y la conveniencia, por tanto, de facilitar el tránsito fronterizo.

Sea como fuere, en momento alguno, no puede olvidarse, a nuestro juicio, la defensa de los intereses de España, en relación con el contencioso de Gibraltar, en sus planos políticos y territoriales, en la firmeza de la reivindicación, de conformidad con los criterios establecidos en Naciones Unidas; en la radical preservación de las aguas territoriales españolas, y en todo lo que suponga no menoscabar la posición española, no ya ante las autoridades británicas (incluyendo al gobierno local gibraltareño); sino también, para poder condicionar, y -en la medida de lo posible- determinar los posicionamientos en el seno de las instituciones europeas, y generar e influir en las perspectivas correspondientes, ante la atención de terceros países, y demás organizaciones internacionales.

En este contexto, cabe sostener que los efectos del *Brexit*, a la hora de su articulación jurídica, distan de estar desplegados en su totalidad, y por tanto, como queda evidenciado, el proceso de implantación de ese hecho histórico está siendo marcadamente lento, y, seguramente, se irá prolongando en estos próximos años.

La primera aplicación del artículo 50 del *Tratado de la Unión Europea*, activada por el Reino Unido, es decir, su salida de la UE, materializada en 2020, ha tenido tres efectos principales:

- la ausencia de un socio muy relevante para la Unión (de manera indudable, en los campos económico, financiero, de fortaleza exterior, de seguridad –aunque, este último, matizado por la alianza dentro de la OTAN–), aunque siempre socio incómodo, desde su incorporación al proceso comunitario europeo en 1973.

- en el ámbito específicamente británico, unos efectos de carácter social y económico, que poco a poco van adquiriendo unas dimensiones más aproximadas, con perfiles positivos, pero también negativos (lo que está llevando a que hoy un resultado en un eventual referéndum, podría tener como resultado, un sentido contrario).

- y en tercer lugar, unas consecuencias específicas, en una serie de

territorios sonde el Reino Unido se está jugando intereses de amplio alcance para el propio ser del conjunto del Estado: la situación histórico-política de Escocia, el difícil encaje de Irlanda del Norte en relación con el *Brexit*, y las implicaciones de las fronteras y las relaciones con la República de Irlanda; y, por supuesto, la peculiar situación de Gibraltar, que, aunque sigue manteniéndose como plaza de soberanía británica, no deja de ser un enclave anómalo en el conjunto del territorio europeo, un asunto pendiente en la carpeta de las descolonizaciones de Naciones Unidas, y finalmente, tras el *Brexit*, una cuestión a resolver, puesto que la retirada del RU de las estructuras de la Unión, deja a Gibraltar fuera del espacio económico común, y perjudica seriamente a su situación económico-financiera.

Como es sabido, son muchos los aspectos que afectan a la realidad de Gibraltar, de toda la zona española que rodea al viejo Enclave bajo soberanía británica. Y el acuerdo de relaciones UE_RU para ejecutar el *Brexit*, en lo que afecta a Gibraltar, tiene, desde el principio, una referencia a España¹⁰.

La cuestión es que han sido ya diferentes documentos los que se han intercambiado los representantes de la UE, y los del RU presentes en la negociación, y donde, como queda dicho, está siendo determinante la posición de España, pues es la directamente interesada por las consecuencias del Acuerdo.

A lo largo del presente Análisis, donde mi estimado Pascual Martín Gallardo ha profundizado en los distintos aspectos objeto de negociación y discusión, podemos observar los puntos más sencillos de resolver, y algunos otros de más trascendencia, y delicados, para las partes, y por tanto, que está siendo centro de resistencias para alcanzar consensos en las materias sobre la mesa. Uno de ellos es la posible presencia de policías españoles en el marco del control de fronteras, factor que es rechazado por las autoridades británicas, por su relación con la cuestión de la soberanía. Y ahí es nuestro empeño en recordar la propuesta –frustrada– de usar aquella ficción jurídica” de una especie de Soberanía compartida entre Reino Unido y España para que Gibraltar se hubiera mantenido dentro de la UE, con todos los derechos¹¹, como, además fue la voluntad

¹⁰ Desde 2018, en el sentido de que, en la concreción de acuerdos específicos, ha de participar España; no podría ser de otra manera: la frontera con Gibraltar es española, el uso o no uso de la Verja de separación en la frontera, el empleo de miles de ciudadanos españoles en la ciudad gibraltareña, la cuestión del control de la frontera, y la presencia de policías europeos (y españoles, pues), los regímenes aplicables en relación con el Mercado Único, con la libre circulación, y otros asuntos...

¹¹ Aquella propuesta, ya sugerida a partir de 2016, por el Ministro García Margallo, que representaba una cierta cosoberanía hispano-británica, lo que permitiría un estatus de Gibraltar dentro de la UE, la cooperación intensa entre Reino Unido y España en relación con el enclave gibraltareño, y, de

mayoritaria de los gibraltareños, en los resultados concretos del resultado del referéndum del Brexit.

En cualquier caso, son ya 4 años de negociaciones y casi una veintena de rondas de contactos entre las partes (esencialmente, el gobierno británico, y la representación de la UE, para concretar los aspectos de esa nueva relación respecto al territorio gibraltareño. Como he indicado, hay algunos aspectos que pueden estar retrasando los acuerdos: el estatus acerca del espacio Schengen, puesto que el Reino Unido no lo comparte, como es manifiesto; (y en este sentido, no es solamente, lo referente a la libre circulación, sino lo que queda afectado por el sistema de información Schengen, fundamental, en el intercambio de datos entre las autoridades, y fuerzas policiales europeas. La participación de agentes de la Frontex (Agencia Europea de Fronteras) es esencial en este capítulo, y la presencia de policías españoles en puerto y aeropuerto de Gibraltar, un factor tremendamente delicado para las autoridades gibraltareñas.

La cuestión de la fiscalidad tiene también aristas singulares, pues no afecta solamente al perímetro gibraltareño, sino a la zona fronteriza española, con las numerosas implicaciones que pudieran derivarse de cualquier régimen que quede concretado al respecto.

En cualquier caso, a la altura de octubre de 2024, se extiende la espera para

manera indudable, para España, la aparición, por primera vez en la historia de estos siglos, de una consideración de soberanía compartida, de tanta trascendencia histórica para la posición histórica española sobre el Peñón. Sin pretender apurar el asunto en este Prólogo introductorio, el contenido de la Propuesta planteada por el entonces Ministro de Exteriores se puede resumir en tres coordenadas: la cosoberanía hispano-británica, que permitiría que Gibraltar se incorporase al mercado interior, una desmantelación de la Verja, y tratar de garantizar una equiparación que los derechos de los españoles en el Peñón a los de los gibraltareños.

Se hablaba, incluso, una implicación interesante en la esfera de la defensa, abriendo la posibilidad de establecer una base conjunta entre Gibraltar y Rota, (impensable+ en la situación actual, por las implicaciones políticas, de extensión territorial de afectación de espacios marítimos y aéreos...).

La segunda coordenada ha de situarse en la aplicación del concepto jurídico de una “doble nacionalidad”, la española y la británica (no hace falta destacar la relevancia jurídico-política de la cuestión, y sus repercusiones en el devenir histórico).

La tercera, se enmarcaba en el objetivo de configurar una zona económica especial que abarcara al Peñón, el Campo de Gibraltar y a Ceuta y Melilla con lo que no hubiera habido régimen discriminatorio para los pueblos de al lado, para toda la zona de influencia.

Dentro de esa consideración, y en relación con el artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, esta disposición establece que las disposiciones de los Tratados se aplicarán a los territorios cuya representación asuma un Estado miembro. Eso significa que, cualquier territorio bajo la responsabilidad exterior de un Estado miembro de la UE queda sujeto a las disposiciones de los Tratados de la misma. Es claro que cuando el Reino Unido formaba parte de la UE, Gibraltar estaba sujeto a las ventajas y compromisos de la UE; pero cuando el Reino Unido se va, Gibraltar sale de la Unión, está fuera de la misma, y la única forma de reingresar (o de quedarse dentro de alguna manera), era aceptar que España fuera “quien gestionase” sus relaciones exteriores.

llegar a un acuerdo¹², y, de paso, se suceden situaciones de cierto desconcierto, y de presión entre las partes¹³.

III. ENCAJE DE GIBRALTAR EN LA UNIÓN EUROPEA

Dejando a un lado el encaje internacional y la posición de Gibraltar a la luz del Derecho Internacional Contemporáneo, debemos de centrarnos en el presente epígrafe en la posición que ocupa Gibraltar dentro de la Unión Europea.

III.1 Aplicabilidad de los Tratados Internacionales a Gibraltar

En primer lugar, el status colonial que ostenta Gibraltar hace necesario saber la aplicabilidad o no de ciertos tratados internacionales, sobre todo aquellos de índole internacional que se enmarquen dentro de los adoptados en las Instituciones de la Unión. El Convenio de Viena sobre Derechos de los Tratados del año 1969¹⁴, en su artículo 29, establece el ámbito de aplicación territorial: “*Un tratado será obligatorio para cada una de las partes por lo que respecta a la totalidad de su territorio, salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo*”¹⁵.

El citado precepto demuestra la primacía de aquellas cláusulas que las partes estipulen en los acuerdos internacionales sobre lo dispuesto en el Convenio de Viena, aplicándose de forma supletoria en el caso de que no se diga nada sobre el campo de aplicación territorial del tratado en cuestión. Esto último era una práctica frecuente utilizada en el pasado, y que se conocía con el nombre de

¹² El lunes 7 de octubre de 2024, aprovechando una comparecencia ante el Comité de Descolonización de Naciones Unidas, en Nueva York, e, ministro Principal de Gibraltar ha vuelto a apremiar a la necesidad de culminar las bases del consenso entre las partes, para firmar el Acuerdo final entre UE y el Reino Unido respecto a Gibraltar; eso sí, partiendo de la premisa de que no afecte, en ningún caso, a la cuestión de la soberanía: en ese sentido, ha insistido de la bondad del objetivo de crear, tanto en Gibraltar como en la zona de España próxima, conocida como el Campo de Gibraltar, una zona de ‘prosperidad compartida’ que aporte beneficios económicos mutuos. Y ha destacado los beneficios que cabe esperar para “ayudar a resolver los problemas cotidianos que tienen los habitantes de Gibraltar y la región circundante cuando quieren ver a miembros de sus familias, practicar deporte o asistir a escuelas en una u otra jurisdicción”.

¹³ En la semana de la Fiesta Nacional española, se han aplicado estrictos controles fronterizos en la Verja, ejercidos tanto por la Policía de Gibraltar, como por la Policía española, como claras maniobras de presión hacia a la otra parte, de cara a la posible consecución de los acuerdos que se reclaman.

¹⁴ Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante CVDT), <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-11884> (Consultado el 12 de julio de 2024).

¹⁵ CVDT.

“cláusula colonial”. Dicha cláusula permitía la aplicación de los tratados internacionales por extensión a los territorios que estuvieran bajo el dominio de la Metrópoli, argumentándose que, al carecer los mismos de personalidad jurídica para actuar en el campo internacional, debía de llevarse a cabo una asimilación. Sin embargo, ello genera una absoluta actitud facultativa del Estado colonizador, en virtud de la cual la aplicabilidad o no de determinados acuerdos internacionales, quedaría a su arbitrio y en función de los intereses de la propia Metrópoli.

Esta corriente defendida por un sector de la doctrina internacional, ha sido desechada por completo. Vale la pena mencionar la opinión de Antonio Remiro al respecto: “*como regla general, ha de entenderse que los tratados concluidos por un Estado no se extienden de pleno derecho a los territorios que, bajo su administración, no pertenecen a su soberanía y cuya condición jurídica está perfectamente diferenciada. Al elaborarse el artículo 29 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, la CDI se acogió conscientemente a una terminología que no pudiera asociarse con la interpretación contraria. De ahí que el artículo, refiriéndose a las partes, hable de su territorio y no del que sean internacionalmente responsables, aun no siéndoles propio*”¹⁶.

Todo ello puede generar conflictos, pues las cláusulas coloniales se seguirán aplicando, en cierta medida, dentro del seno de la Unión Europea. También debemos de resaltar que las potencias coloniales tienen que respetar y cumplir las obligaciones derivadas del artículo 73 de la Carta de San Francisco¹⁷, siendo

¹⁶ REMIRO BROTONS, Antonio, et. ál. *Derecho Internacional*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

¹⁷ “Los Miembros de las Naciones Unidas que tengan o asuman la responsabilidad de administrar territorios cuyos pueblos no hayan alcanzado todavía la plenitud del gobierno propio, reconocen el principio de que los intereses de los habitantes de esos territorios están por encima de todo, aceptan como un encargo sagrado la obligación de promover en todo lo posible, dentro del sistema de paz y de seguridad internacionales establecido por esta Carta, el bienestar de los habitantes de esos territorios, y asimismo se obligan: a. a asegurar, con el debido respeto a la cultura de los pueblos respectivos, su adelanto político, económico, social y educativo, el justo tratamiento de dichos pueblos y su protección contra todo abuso; b. a desarrollar el gobierno propio, a tener debidamente en cuenta las aspiraciones políticas de los pueblos, y a ayudarlos en el desenvolvimiento progresivo de sus libres instituciones políticas, de acuerdo con las circunstancias especiales de cada territorio, de sus pueblos y de sus distintos grados de adelanto; c. a promover la paz y la seguridad internacionales; d. a promover medidas constructivas de desarrollo, estimular la investigación, y cooperar unos con otros y, cuando y donde fuere del caso, con organismos internacionales especializados, para conseguir la realización práctica de los propósitos de carácter social, económico y científico expresados en este Artículo; e. y a transmitir regularmente al Secretario General, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los Capítulos XII y XIII de esta Carta”. Carta de San Francisco. (en adelante CSF), <https://www.un.org/es/about-us/un-charter> (Consultado 15 de julio de 2024).

contrario la aplicación automática de cualquier tratado internacional en virtud de una cláusula colonial, pues dicha aplicación supondría un incumplimiento de algunas de las obligaciones derivadas del propio precepto.

Por último, conviene añadir que la maduración de esta tesis, que establecía que el territorio del Estado no incluye a aquellos bajo su administración, trajo el resurgimiento de nuevas formas de aplicación de la ya citada cláusula colonial, como puede ser la exclusión opcional a territorios no que estén bajo dominio de la Metrópoli o, la aplicación automática, siempre de común acuerdo con las otras partes de los tratados concernidos¹⁸. Estas nuevas formas de interpretación de la cláusula colonial permitirían, a la potencia colonial, la aplicación o exclusión de los tratados internacionales que dicho Estado se ha adherido, mediante la prestación de su consentimiento al territorio no autónomo, generando este acto unilateral efectos instantáneos, pues las demás partes del acuerdo internacional habrían prestado su conformidad con dicha disposición. Precisamente, este sería el mecanismo jurídico utilizado por el Reino Unido para la aplicación o no de tratados, acuerdos o convenios, suscrito por la UE, a Gibraltar.

III.2 Adhesión de Gibraltar a las antiguas Comunidades Europeas

Cada uno de los Estados que pertenecen a la actual Unión Europea tienen bajo su soberanía territorios que se encuentran fuera del área continental como es el caso de Portugal o España, que poseen archipiélagos o ciudades que se encuadran fuera de su geografía peninsular. Ello genera la necesidad de dotar a determinados países, como es el caso de España, de regímenes especiales, debido a la situación económica o geográfica. Un claro ejemplo lo encontramos en las Islas Canarias, en el que se tiene en cuenta su insularidad. Por tanto, se hace necesario una adaptación a estos territorios de la normativa de la Unión Europea, que tendrá en cuenta las peculiaridades de cada territorio insular o distante de la Península¹⁹.

Sin embargo, las circunstancias destacadas en el anterior párrafo nada tienen que ver con la situación de otros Estados miembros que poseen territorios extraeuropeos o extracontinentales, cuya relación proviene de unión colonial previa. Ese fue el caso de algunos Estados miembros como Francia, que poseía territorio como Argelia, Departamentos de ultramar; Bélgica el Congo y Ruanda

¹⁸ IZQUIERDO SANS, Cristina. *Gibraltar en la Unión Europea*, edit. Tecnos, Madrid, 1996, p. 118.

¹⁹ Otro ejemplo lo encontramos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Burundi. Lo que muestra que, durante la década de los años 50²⁰, muchos países europeos tenían territorios fuera de las fronteras europeas. Aquí el problema que se planteaba era si los antiguos Tratados comunitarios (Tratado de París de 1951 y los Tratados de Roma de 1957) podrían aplicarse a esos territorios. La respuesta es que no, pues ampliar la aplicación de la normativa originaria de los tratados a los territorios extraeuropeos, supondría claras interferencias en los mismos, lo que hubiera supuesto un alejamiento de los objetivos que tenían marcado los países firmantes y reflejados en los tratados originarios. A ello se debe añadir el contexto de la propia descolonización de dichos territorios, donde las propias potencias preferían dirigir su política colonial de manera ajena al proceso de integración europea.

Por otro lado, existen situaciones con otro tipo de territorios en el que las relaciones exteriores están en manos de alguno de los Estados miembros como sucede con Gibraltar.

En primer lugar, la adhesión de Gibraltar a las antiguas de las Comunidades Europeas se produce en 1973, año en el que entró en vigor el Acta de Adhesión de Dinamarca, Gran Bretaña e Irlanda de Norte a las Comunidades Europeas, que llevó a la integración de Gibraltar, *de facto*, al territorio comunitario y la aplicación de su ordenamiento jurídico.

Siguiendo la estela de lo dispuesto en el apartado anterior, la incorporación de este territorio no autónomo se produjo por la introducción de una cláusula colonial a través del artículo 227.4 del antiguo Tratado de Roma sobre la CEE, además de los artículos 79 del antiguo Tratado CECA y el artículo 198 TCEEA (actualmente el artículo 355 TFUE)²¹, en virtud de los cuales se había previsto, con idéntica redacción, la posibilidad de incorporar a las Comunidades Europeas de aquellos “territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un Estado miembro”, pudiendo reconocer una versión actualizada de la cláusula colonial²². El actual artículo 355 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece la posibilidad de extender la aplicación de los Tratados de la Unión Europea a aquellos territorios que dependen de un Estado de la UE. Ello

²⁰ Durante esta década comienza el proceso de integración de las antiguas Comunidades Europeas, con proyectos iniciales como el Plan Schuman.

²¹ Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), <https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union.html> (Consultado el 20 de julio de 2024).

²² ANTÓN GUARDIOLA, Carmen, *Gibraltar: un desafío para la Unión Europea*, edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, p.116.

conlleva a la existencia de un estatuto jurídico especial para Gibraltar dentro de la Unión y la aceptación, por parte de los Estados miembros, de lo dispuesto en el artículo 29 del Convenio de Viena en su inciso final: “...salvo que una intención diferente se desprenda de él o conste de otro modo”²³.

Merece la pena mencionar que durante las negociaciones para la adhesión de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a las Comunidades Europeas se debatió punto por punto la inclusión o no de los distintos territorios bajo soberanía británica donde, por ejemplo, las zonas bajo soberanía inglesa en Chipre quedaron excluidas de la aplicación del Derecho de la Unión Europea.

En las negociaciones sobre Gibraltar estuvieron presente las condiciones del enclave, y su situación socio-económica; de ahí que se aplicase un régimen especial. El artículo 28 del Acta de Adhesión²⁴ establecía que no era de aplicación a Gibraltar aquellas normas relativas a la PAC, materia fiscal y de armonización de tributos, entre otros. Asimismo, Gibraltar quedaba excluida de la integración en la Unión Aduanera. A esto último, cabe añadir la modulación de ciertos aspectos normativas comunitarios al Reino Unido que, en cierto modo, va a incidir sobre Gibraltar. Un ejemplo claro es la no participación y adhesión a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, no adoptando el Reino Unido el euro como moneda, cosa que incidió en Gibraltar, pues seguía utilizando la libra como moneda de curso legal. Esta flexibilización de la normativa europea va a tener consecuencias negativas para los municipios alrededor de Gibraltar.

En consecuencia, los problemas que nacen con la dotación de un régimen especial a Gibraltar tienen una importante magnitud y una serie de interrogantes: ¿Qué implicaciones tiene el régimen especial para Gibraltar? ¿Qué adecuación jurídica puede tener para la Unión Europea un territorio catalogado como enclave colonial?

III.3 Régimen jurídico especial aplicable a Gibraltar

Como ya hemos puesto de manifiesto en el epígrafe anterior, Gibraltar se integró en la Unión Europea mediante el artículo 355.3 del TFUE²⁵, por el cual

²³ CVDT.

²⁴ Acta de Adhesión de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido (1972), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:11972B/TXT> (Consultado 21 de julio de 2024).

²⁵ TFUE.

los tratados de la UE se aplicarán a aquellos territorios cuyas relaciones exteriores estén dirigidas por algún Estado miembro. En ningún momento, la actual Unión Europea hizo mención alguna al enclave, dedicándose únicamente a introducir esta cláusula en su ordenamiento jurídico. Esta situación hizo que se considerara a la población gibraltareña como ciudadanos británicos, lo que les permitía gozar de los beneficios de ser ciudadanos comunitarios. A tales efectos, se hacía una dicotomía, en virtud de la cual se producía la adhesión de Gibraltar, en su categoría de territorio no autónomo, y cuyas relaciones exteriores dependían de Reino Unido, y, a su vez, se asimilaba a los ciudadanos gibraltareños como británicos, lo que permitía la aplicación del Derecho Comunitario. En la opinión manifestada por Antón Guardiola: “*De esta manera, se llevó a cabo una aplicación de la distinción entre la soberanía territorial y la soberanía personal...*”²⁶, lo que permitió tal distinción.

La integración de Gibraltar al entorno europeo se fraguaba como una posibilidad, es decir, la actual Unión Europea, desde sus inicios, habilitó la posibilidad, no solo para Gibraltar, de la adhesión de territorios extracontinentales que estuvieran bajo la guardia de un Estado miembro. Siempre se mantuvo como una opción y no como imposición, aunque las características de determinados territorios hacían necesaria su adhesión a la UE y la dotación de un ordenamiento jurídico especial mediante el artículo 355.3 del TFUE²⁷. Precisamente, las condiciones de Gibraltar hicieron necesario este régimen jurídico, fundamentándose en la llamada *discriminación negativa*. Esta última se basa en un tratamiento diferenciado de un territorio. Este argumento fue una constante tanto del Reino Unido como del Gobierno de Gibraltar, para que la Unión Europea tuviera en cuenta las peculiaridades del enclave para su inclusión dentro de esta organización internacional.

Es cierto que las circunstancias económicas y sociales del Gibraltar suponían una dificultad a la hora de la aplicar el ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Por regla general, el Derecho de la Unión se integra en los ordenamientos jurídicos nacionales, adaptándose este último al primero en aplicación del principio de primacía del ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, como ya hemos destacado, Gibraltar instó de manera constante una adecuación del Derecho Comunitario a sus situaciones particulares. La modificación de las

²⁶ ANTÓN GUARDIOLA, Carmen. *Gibraltar: un desafío para la Unión Europea*, p. 132, op. cit.

²⁷ Este precepto, como ya se ha venido mencionando, permite dotar de un régimen jurídico a determinados territorios, teniendo en cuenta las circunstancias económicas, sociales, geográficas que estos territorios poseen.

reglas comunitarias tiene como objetivo el cumplimiento de las obligaciones marcadas en el artículo 73 de la Carta de San Francisco.

Para el análisis del régimen especial que ostenta el Peñón de Gibraltar debemos partir del Acta de Adhesión del Reino Unido e Irlanda de Norte a las antiguas Comunidades Europeas, en concreto los artículos 28 y siguientes. El contenido del Acta en relación a este régimen dispone la exclusión de Gibraltar: en primer lugar, de la normativa referente a la Política Agraria Común, de las armonizaciones existentes en materia de tributación indirecta (IVA).

En segundo lugar, y en la misma línea, Gibraltar no forma parte del territorio aduanero común, por cuanto se modifica el ámbito de aplicación del Reglamento CEE número 1496/68 del Consejo, de 27 de septiembre de 1968²⁸, que definía el territorio aduanero común²⁹.

III.3.1 La Unión Aduanera

En primer lugar, se entiende por *Unión Aduanera* un área de libre comercio que impone una tarifa común a las mercancías exteriores que entran dentro del territorio de la Unión Europea. Para ello, la Unión Europea negocia, como una sola entidad, con terceros países, con los que llega a acuerdos³⁰.

Por otro lado, una vez definido lo que es la Unión Aduanera, debemos de hablar sobre el campo de actuación en el que opera³¹, donde el mismo viene

²⁸ El Reglamento mencionado fue derogado, siendo en la actualidad el Reglamento (UE) N.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 9 de octubre de 2013 por el que se establece el código aduanero de la Unión. Reglamento (UE) N.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se establece el código aduanero de la Unión Europea (en adelante RCAUE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32013R0952> (Consultado el 25 de julio de 2024).

²⁹ IZQUIERDO SANS, Cristina. *Gibraltar en la Unión Europea*, p. 141, op. cit.

³⁰ Así por ejemplo encontramos algunos acuerdos internacionales de la Unión Europea, en esta materia, con Turquía, el Estado de Mónaco o Andorra.

³¹ En primer lugar, la Unión Aduanera en la propia Unión Europea constituye uno de los cimientos principales de la misma. Entró en vigor en el año 1968 (etapa de la Comunidad Económica Europea), y supuso la eliminación de fronteras interiores al comercio para las mercancías que se intercambian entre los Estados miembros. Su regulación, en la actualidad, se encuentra en el artículo 28 del Tratado de Funcionamiento UE en el que se fija los criterios de esa Unión Aduanera: “1. La Unión comprenderá una unión aduanera, que abarcará la totalidad de los intercambios de mercancías y que implicará la prohibición, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana de importación y exportación y de cualesquiera exacciones de efecto equivalente, así como la adopción de un arancel aduanero común en sus relaciones con terceros países”.

2. “Las disposiciones del artículo 30 y las del capítulo 3 del presente título se aplicarán a los productos originarios de los Estados miembros y a los productos procedentes de terceros países que se encuentren en libre práctica en los Estados miembros”. Primeramente, se establece la eliminación

fijado por el artículo 4 del Reglamento (UE) N.º 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de octubre de 2013³².

Las consecuencias directas de la exclusión de Gibraltar del territorio aduanero europeo es el mantenimiento de los derechos de aduanas que el Gobierno de Gibraltar establezca, lo que se traduce en que cualquier mercancía o producto que proceda de la Unión Europea (importación) será gravada con un impuesto de aduanas determinado y, por el contrario, aquellas mercancías que procedan de Gibraltar, que entren en el territorio de la Unión Europea, tendrán el mismo trato jurídico que las mercancías procedentes de terceros Estados (exportaciones), gravándose con derechos de aduana, por lo que excluye a estos productos del régimen de libre circulación. Por otra parte, la no aplicación del actual arancel aduanero común, que se aplica a los intercambios de mercancías con terceros países³³.

III.3.2 La libre circulación de mercancías y su aplicabilidad a Gibraltar

Sin duda, la Unión Aduanera va mucho más allá del solo objetivo de la libre circulación de mercancías, es decir, la eliminación de barreras internas, y de fronteras entre los Estados miembros, que impidan el correcto tránsito de mercancías dentro del propio mercado interior. El TFUE hace referencia a la prohibición de restricciones cuantitativas entre los Estados miembros, que regulan

o prohibición de aduanas a la importación y exportación de productos dentro de los intercambios de mercancías entre los Estados miembros, además de la implementación del denominado Arancel Integrado de las Comunidades Europeas (TARIC) aplicado a terceros países. En cuanto a las mercancías circulan libremente dentro del mercado de la Unión, a las mismas se garantiza la aplicación uniforme de la normativa sobre el mercado europeo interior y sin la imposición de aranceles de ningún tipo.

³² “1. El territorio aduanero de la Unión comprenderá los territorios siguientes, incluidos su mar territorial, sus aguas interiores y su espacio aéreo... el territorio del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, de las Islas Anglonormandas y de la Isla de Man”. Del propio precepto se desprende claramente la exclusión implícita del Peñón de Gibraltar del territorio aduanero, y, por tanto, de la aplicación de su normativa, lo cual tiene importantes consecuencias prácticas para la Roca y su situación dentro de la Unión. En definitiva, Gibraltar no forma parte del territorio aduanero común, tal y como se dispuso en el Anexo I del Acta de Adhesión, por la cual se alteró el ámbito de aplicación territorial del antiguo Reglamento CEE núm. 1496/68 del Consejo, de 27 de septiembre de 1968, así como la aplicación de las restricciones a las importaciones y exportaciones considerándose a Gibraltar, a efectos de política comercial, como tercer Estado. RCAUE.

³³ De dichas disposiciones se desprende que la situación de Gibraltar, por lo que respecta a los intercambios de mercancías, tanto con los Estados miembros como con países terceros, sigue siendo la misma que antes de la adhesión, es decir análoga a la de un país tercero. Por tanto, los productos procedentes de terceros países que entren en Gibraltar, pese a entrar en territorio comunitario, no serán gravados con el Arancel Aduanero Común, sino con los derechos arancelarios propios de Gibraltar.

todas aquellas actuaciones o medidas que los Estados miembros tienen prohibidas aplicar a las exportaciones e importaciones, y que puedan suponer una clara restricción dentro del mercado comunitario.

Llegados a este punto, cabe preguntarse si tales prohibiciones, expresadas en el Tratado de Funcionamiento, son o no de aplicación sobre el territorio gibraltareño, puesto que, dentro del ámbito de aplicación de la Unión Aduanera, Gibraltar ha quedado excluido. La respuesta que debemos de plantear es algo compleja, donde hay que tener en cuenta una serie de consideraciones iniciales antes de saber si son aplicables tales preceptos mencionados a Gibraltar³⁴.

Por otra parte, en la medida en que el territorio aduanero de la Unión y su territorio político no coinciden, a un territorio comprendido dentro del ámbito de aplicación del artículo 355, pero que no forme parte del territorio aduanero de la Unión, aunque no se le apliquen las disposiciones sobre la Unión Aduanera, se le podrían aplicar las disposiciones de los artículos 34 al 37 TFUE³⁵.

Pero lo cierto es que tampoco son de aplicación tales preceptos citados con anterioridad, habida cuenta de que no cumplen con los criterios establecidos en el concepto de “*mercancía comunitaria*” recogido en el artículo 4.7 del TFUE³⁶.

En consecuencia, todos los productos, mercancías o bienes que se reciban, o que entren desde Gibraltar al territorio aduanero-comunitario, deben ser gravados con el impuesto aduanero comunitario existente, lo que se materializa en que todos los intercambios comerciales, entre la Unión Europea y Gibraltar, se consideran extracomunitarios. Además, debemos de citar, que Gibraltar se considera, a efectos comerciales, como un tercer Estado, lo que viene a reafirmar la no aplicabilidad de los artículos 34 al 37 del TFUE.

Por ende, la exclusión de este enclave de la zona aduanera lleva consigo la no aplicación de los preceptos relativos a la libre circulación de mercancías.

³⁴ La propia aplicabilidad de la libre circulación de mercancías al Peñón requiere del cumplimiento de determinadas condiciones o requisitos: de un lado, la eliminación de los derechos de aduana y la aplicación del arancel aduanero comunitario, y, por otro lado, la aplicación de los preceptos recogidos en el citado Capítulo III.

³⁵ ANTÓN GUARDIOLA, Carmen. *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, p. 148, op. cit.

³⁶ Se considera “mercancías comunitarias” aquellos productos que se reciban dentro del territorio de la Unión Aduanera bajo los términos establecidos en los artículos 28 y 29 del TFUE, por lo que llegamos a la conclusión que las mercancías procedentes en Gibraltar no se pueden considerar como “mercancías comunitarias” puesto que el Peñón se encuentra fuera del territorio de la Unión Aduanera.

III.3.3 Normativa del mercado interior con respecto a Gibraltar

Un tercer aspecto que debemos de tratar es el de la normativa europea armonizada aplicable al mercado interior³⁷, donde debemos de destacar las cuatro libertades comunitarias que rigen ese mercado comunitario. En el territorio gibraltareño son de aplicación la libre circulación de personas, servicios y capitales. Por lo que hace a la libre circulación de mercancías, su no aplicación a Gibraltar hace que nos preguntemos sobre la posible extensión o no de las Directivas sobre el mercado interior, y el levantamiento de cualquier tipo de restricción a la libre circulación de mercancías³⁸.

En efecto, casi siempre el origen de los obstáculos a la libre circulación de mercancías se encuentra en la disparidad de las disposiciones legales adoptadas por los Estados miembros, reguladoras de las condiciones de producción y comercialización de los productos. Cada una de ellas establece sus propios requisitos de forma, peso, etiquetado, duración, etc., con un claro carácter proteccionista de la producción nacional frente a las importaciones. Estas reglamentaciones comerciales entran dentro del concepto de “*medida de efecto equivalente*” proporcionado por el TJCE en el asunto *Dassonville*³⁹, de manera que hay que considerar que las normas adoptadas sobre la base de los artículos 114 y 115, para armonizar las legislaciones comerciales de los Estados miembros, en la medida en que tengan como objetivo la prevención de medidas de efecto equivalente a restricciones cuantitativas en los intercambios intracomunitarios tienen como finalidad contribuir al cumplimiento de los artículos 34 a 37 TFUE relativos a la libre circulación de mercancías⁴⁰. Por ello, aunque Gibraltar no está excluido, de manera explícita, de la aplicación de los artículos 114 y 115 TFUE, la finalidad de estos preceptos es la de lograr la plena eficacia de la libertad de mercancías.

III.3.4 Libre circulación de personas y los controles en la verja

Existen dos tipos de controles fronterizos sobre el tránsito de personas por

³⁷ Cuyo objetivo principal es evitar normativas nacionales divergentes sobre materias que versan sobre el mercado interior.

³⁸ Artículos 114 y 115 TFUE.

³⁹ STJCE de 11 de julio de 1974 (ECLI:EU:C:1974:82). El contenido de esta sentencia tiene que ver unos comerciantes que adquirieron unos lotes de Scotch whisky que se encontraba en libre práctica en Francia, y que lo importaron a Bélgica, sin tener el correspondiente certificado de denominación de origen expedido por la autoridad aduanera correspondiente.

⁴⁰ ANTÓN GUARDIOLA, Carmen. *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, p. 151, op. cit.

la Roca: por un lado, la identificación de las personas que transitan por la Verja y, por otro lado, los controles fiscales.

En primer lugar, en los controles sobre el tránsito de personas identificamos dos aspectos: la propia persona y los objetos que transporta. En relación a los objetos que porta la persona, se realizan los controles oportunos pues, como ya se ha analizado en los apartados anteriores, Gibraltar queda fuera de la Unión Aduanera, y por tanto, no se aplica la normativa comunitaria en lo que concierne al libre tránsito de mercancías. En segundo lugar, en lo que respecta al libre tránsito de personas y su identificación decir que Gibraltar no forma parte del Espacio Schengen. Por ello, la integración en este acuerdo internacional del Reino Unido no afectó a la permanencia de la frontera entre España y Gibraltar, al no formar parte este último de dicho espacio⁴¹.

En definitiva, se realizan los controles fronterizos rutinarios por las autoridades españolas y gibraltareñas sobre el tránsito constante de personas, sobre todo trabajadores, que cruzan diariamente a Gibraltar.

IV. LA FISCALIDAD EN GIBRALTAR⁴²

El fundamento jurídico utilizado para actuar sobre la imposición directa es el artículo 115 TFUE⁴³ (antes 94 TCE), que tiene un carácter mucho más general, al referirse a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que incidan en el mercado común⁴⁴. Sin embargo, las disposiciones sobre imposición societaria aparecen dispersas, inconexas y carecen de una estrategia de conjunto que permita dar coherencia al Derecho fiscal de la Unión⁴⁵. Ello nos lleva

⁴¹ Dicha cuestión se está poniendo de manifiesto en la actualidad con los acuerdos que se deben alcanzar al respecto de Gibraltar por la salida del Reino Unido de la UE, y la necesidad de buscar un encaje jurídico a la Roca que no suponga la aplicabilidad de un Brexit duro.

⁴² La fiscalidad directa el Derecho comunitario no ha hecho grandes avances, pues los Estados miembros tienen plenas competencias para proceder a la regulación y establecimiento de su sistema fiscal, por lo que, en el ámbito de la imposición directa, la Unión Europea no han llevado a cabo grandes procedimientos de armonización. Ahora bien, eso no quiere decir que la normativa fiscal no tenga que adecuarse a las exigencias del Derecho comunitario, sobre todo en lo que concierne a la libertad de establecimiento de la empresa y la libre circulación de capitales.

⁴³ “Sin perjuicio del artículo 114, el Consejo adoptará, por unanimidad con arreglo a un procedimiento legislativo especial, y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, directivas para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior”. TFUE.

⁴⁴ ANTÓN GUARDIOLA, Carmen, *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, p. 167, op. cit.

⁴⁵ HINOJOSA MARTÍNEZ, Luis Miguel. “Derecho fiscal comunitario”, en *Derecho Comunitario Material*, (Coords.

a la conclusión de que las competencias siguen siendo al cien por cien de los Estados miembros, y, por tanto, dichos Estados siguen siendo soberanos para legislar sobre esta materia.

En materia de fiscalidad directa, a Gibraltar si le es aplicable este tipo de normativa europea, pero con matices, pues en el ámbito de la fiscalidad sobre las empresas la legislación comunitaria lo excluye expresamente. Así lo establece tanto la Directiva 2011/96/UE del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, relativa al régimen fiscal común aplicable a las sociedades matrices y filiales de Estados miembros diferentes, como la Directiva (UE) 2017/1132 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de junio de 2017 sobre determinados aspectos del Derecho de Sociedades (fusiones)⁴⁶. Ambas normas sobre constitución de sociedades establecen, según su propia redacción, que la propia constitución de las empresas gibraltareñas será acorde a su propia legislación, y no bajo la normativa del Reino Unido. En consecuencia, el territorio gibraltareño tiene su propia normativa societaria y su propia fiscalidad sobre empresas. Así, la Directiva sobre sociedades matrices y filiales, por ejemplo, si ha sido adoptada en Gibraltar, aunque a juicio de la doctrina, a través de la adopción de la legislación sobre *holding* de 1992⁴⁷.

Otra cuestión son los distintos regímenes impositivos existentes en los Estados miembros, sobre todo, al tipo de gravamen aplicable en el Impuesto de Sociedades. En este impuesto, cada Estado dispone de libertad para establecer los tipos que estimen conveniente. Esta situación ha hecho de Gibraltar un verdadero paraíso fiscal, pues su baja fiscalidad, ocasiona que numerosas empresas extranjeras se hayan instalado en el Peñón.

Tales circunstancias hacen que la Unión Europea trabaje constantemente para la erradicación de los paraísos fiscales intracomunitarios, mediante varios mecanismos jurídicos, como el Código de conducta sobre la fiscalidad de las empresas, y otro, el régimen de ayudas públicas de Estado⁴⁸.

Manuel López Escudero y José Martín y Pérez de Nanclares), edit. McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 2000, p. 254.

⁴⁶ Artículos 2 a) y c) y artículo 3 a) y c) respectivamente.

⁴⁷ ANTÓN GUARDIOLA, Carmen, *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, p. 168, op. cit.

⁴⁸ La Comisión Europea es la encargada de vigilar el correcto funcionamiento del mercado, y es por ello que posee potestades para ejercer un control sobre el régimen de ayudas públicas a través de la apertura de numerosos procedimientos de vigilancia y fiscalización, cuestión que trataremos con posterioridad.

En lo que concierne al *holding* de empresas gibraltareñas la Comisión ha procedido al análisis de su situación, y la actuación del Reino Unido ha quedado reducida a una mera presentación de una

Por las razones antes mencionadas, podemos afirmar que Gibraltar posee un verdadero poder tributario, donde las sociedades que están instaladas en Gibraltar, no están sujetas al Impuesto de Sociedades británico, sino al gibraltareño, aplicando unos tipos mucho más bajo, convirtiendo a Gibraltar en un verdadero centro financiero, cuestión que también se tratará con posterioridad.

IV.1 La Política Agraria Común

La PAC⁴⁹ se centra en el establecimiento de medidas para una política de regulación de precios y mercados, donde las mismas han ido dando sus frutos⁵⁰.

Además, la PAC también pretende defender los intereses de los consumidores y productores del sector dentro de la UE. Los primeros se benefician de la regulación de la oferta y la demanda, que permite estabilizar los precios mediante medidas como la compra de excesos de producción. En cuanto a los productores, la PAC ofrece ayudas directas y financiación para proyectos de desarrollo de economía rural. Por último, la PAC también tiene como objetivo la protección del medio ambiente fomentando una producción sostenible en la que se utilicen los recursos naturales de forma prudente y se proteja la biodiversidad, prohibiendo la utilización de productos químicos que puedan perjudicar el medio ambiente.

En cuanto a su regulación, la PAC viene establecida en los artículos 38 al 44 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea⁵¹. El primer precepto, el artículo 38 viene a establecernos el campo de aplicación que va a tener en el mercado interior, dando una descripción de los sectores que van a formar parte de dicho mercado. El artículo 39 del TFUE establece los objetivos de la política

propuesta de reforma fiscal ante la Comisión Europea. Aunque dicho proyecto establece una incierta compatibilidad con el régimen de ayudas de Estado regulado en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

⁴⁹ La Política Agraria Común es la política de la Unión Europea para el sector agrícola, que tiene por objeto la coordinación de las políticas agrícolas de todos los Estados miembros dentro de un mercado común, y proteger a un sector vulnerable de factores externos como las temporadas de cosecha o el clima, en el que una de las principales líneas de trabajo es fomentar la productividad, mediante mejoras técnicas para asegurar la producción y abastecimiento de todos los países europeos. Véase el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-PAC; <https://www.mapa.gob.es/es/pac/default.aspx>

⁵⁰ La Política Agraria Común nace en un entorno de escasez alimentaria derivada de la Segunda Guerra Mundial, lo que justificó el establecimiento de una política intervencionista y productiva, con el objetivo de procurar el abastecimiento a la sociedad de alimentos a unos precios asequibles, y garantizar así un nivel digno y equitativo a la población agrícola. Véase el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación-PAC; <https://www.mapa.gob.es/es/pac/default.aspx>

⁵¹ TFUE.

agraria común: incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico y asegurando el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra; garantizar un nivel de vida equitativo a la población agrícola; estabilizar los mercados; garantizar la seguridad de los abastecimientos; asegurar precios razonables a los consumidores⁵².

Los beneficios económicos para los Estados miembros son considerables, a pesar de elevado coste que pueda suponer para ellos. Sin embargo, debemos de analizar el ámbito de aplicación de la PAC, pues la misma no se aplica al conjunto del territorio político de la UE. Su aplicación depende de las condiciones de las correspondientes Actas de Adhesión de los Estados, pues en las mismas se han podido introducir alteraciones a la hora de aplicar el llamado acervo comunitario.

Por ello, el ámbito de aplicación de la Política Agraria Común se corresponde con el de la zona aduanera, tal y como establece el antiguo *Reglamento CEE n.º 2151/84 del Consejo* de 23 de julio de 1984⁵³. Por consiguiente, la exclusión de Gibraltar de la Unión Aduanera también supone la no aplicabilidad de la Política Agraria Común.

El régimen comercial derivado de la especial situación de Gibraltar, no está expresamente regulado ni en el Acta de Adhesión del Reino Unido, ni posteriormente en el Derecho Derivado, por lo que la Unión debería aplicar, en sus intercambios de productos agrícolas con el territorio de Gibraltar, el régimen general que aplica a sus intercambios exteriores, ya que tiene la consideración de país tercero en esos intercambios comerciales⁵⁴.

La falta de regulación para los intercambios de productos agrícolas, a ambos lados de la verja, es debido a la falta de un sector agrícola en Gibraltar, siendo inexistente en Gibraltar dicho sector⁵⁵.

⁵² Todos ellos son objetivos de aspecto económico y social, en el que se pretende proteger los intereses de los productores y consumidores. No obstante, la consecución de estos fines no se podrá alcanzar en su totalidad simultáneamente, lo que conlleva un amplio margen para el alcance de las reformas, dependiendo de circunstancias externas como puedan ser la evolución de los mercados o las prioridades marcadas por instituciones europeas en cada momento. TFUE.

⁵³ Derogado por el actual Reglamento (UE) no 1307/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 por el que se establecen normas aplicables a los pagos directos a los agricultores en virtud de los regímenes de ayuda incluidos en el marco de la Política Agrícola Común y por el que se derogan los Reglamentos (CE) no 637/2008 y (CE) no 73/2009 del Consejo.

⁵⁴ IZQUIERDO SANS, Cristina, *Gibraltar en la Unión Europea*, p. 199, op. cit.

⁵⁵ Por tal motivo, se explica la exclusión en el Acta de Adhesión de Gran Bretaña de 1972 de la implementación de la PAC, sin ningún tipo de regulación concreta, ya que el sector agrícola insignificante, por lo que la exclusión no está motivada por la exclusión de Gibraltar de la Unión Aduanera

V. ASPECTOS ECONÓMICOS-FINANCIEROS DE GIBRALTAR

Antes de proceder a una valoración sobre los efectos que el Brexit puede generar sobre Gibraltar, a falta de un futuro acuerdo del Reino Unido y la UE, debemos de destacar todos aquellos aspectos, de índole económica, que posee la zona. Los más de 7km que posee Gibraltar muestran una economía distinta, y muy alejada, desde que se produjera la apertura de la verja en los años 80.

Así pues, la economía gibraltareña ha sufrido una metamorfosis que la ha llevado a una situación de “privilegio” que ha llegado hasta nuestros días. La integración, con ciertos matices, dentro de las Comunidades Europeas, favoreció bastante. Aquí lo relevante no es la fecha de su entrada en la actual UE, sino del país con el que comparte frontera: España. El ingreso del Reino de España en las antiguas Comunidades Europeas, supuso un cambio relevante en cuanto a la economía de Gibraltar, pues para la adhesión de España, esta última necesitaba adecuar su ordenamiento jurídico interno a lo que comúnmente denominados *acervo comunitario*⁵⁶.

Por otro lado, Gibraltar se constituye como un territorio dirigido a vivir del comercio, y que se caracteriza por una reducida imposición indirecta. El comercio, en su acepción más amplia de compra venta de bienes y servicios, es el sector terciario, lo que hace que este sector sea la principal fuente de renta privada en Gibraltar⁵⁷.

en esta ocasión.

⁵⁶ Ello conllevó a la apertura de la Verja con el Peñón de Gibraltar, cerrada por la Dictadura en el década de los 60, no solo por el compromiso de la Declaración de Lisboa o de Bruselas, sino como una exigencia propia del Derecho Comunitario⁵⁶, pues uno de los objetivos de la propia UE siempre fue el no establecimiento de barreras interiores, garantizando la libertades de circulación en sus cuatro campos de actuación: mercancías, personas, servicios y capitales, donde las cuatro se engloban en las llamadas “Libertades Comunitarias”. Este hecho favoreció sin lugar a dudas un desarrollo rápido de la Roca y una transformación de la economía, pero siempre teniendo en cuenta la dependencia que tiene con España, pues los recursos de los que dispone Gibraltar no son muchos, sustentándose en la actualidad su peso económico en el sector terciario (servicios) y en el sector público. Otro de los sectores claves y que son un tanto oscuros, es el sector de la banca y seguros, creciente desde la década de los años 90 hasta la actualidad, habida cuenta de que las facilidades fiscales han conllevado a la domiciliación de numerosas empresas o personas jurídicas donde su actividad se desarrolla fuera del territorio. Esto ha constituido la habitual actividad delictiva que se perpetra en la zona mediante el agujero fiscal que genera la conversión del Peñón en un claro paraíso fiscal, debido entre otras cosas, a la falta de control de posibles cambios de los residentes en Gibraltar que permite la evasión del capital extranjero en la Roca. MARTÍN MARTINEZ, Magdalena y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de oportunidades conjuntas*, edit. Colección de Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2017.

⁵⁷ IZQUIERDO SANS, Cristina, *Gibraltar en la Unión Europea*, p. 137, op. cit.

V.1 La construcción de un centro financiero en la Roca

Gibraltar ha buscado ser un centro financiero de primer orden, y abandonar un pasado de base colonial y naval, así como la de una economía deprimida dependiente del Reino Unido, mediante la concertación de ayudas públicas para su subsistencia. Esta situación cambia radicalmente con su entrada en las Comunidades Europeas, y sobre todo, por la apertura de la frontera con España. No obstante, conviene aclarar que el centro financiero creado en Gibraltar no tiene su origen en el régimen especial comunitario, si no en los beneficios que le reporta disfrutar de las libertades comunitarias e, igualmente, en lo inacabado del proyecto europeo, que no ha procedido a una armonización de la fiscalidad directa ni hay previsiones legislativas al respecto⁵⁸.

Pero, además de la influencia de la normativa comunitaria, lo cierto es que los propios Gobiernos de Gibraltar han llevado a cabo numerosas reformas con el objetivo de adecuar su normativa interna a ese objetivo último de crear un centro financiero sobre Gibraltar. Por ello, Gibraltar, durante la década los años 80, configuró un sistema fiscal particular mediante las llamadas compañías exentas y compañías cualificadas, en virtud del cual a las empresas que se adherían a esos estatutos les permitía, sino la exoneración o exención del pago de tributos, sí la reducción a un mínimo porcentaje de pago.

Tales compañías se catalogaron, por la propia Comisión Europea, como auténticas ayudas de Estado, que suponen una alteración en el mercado de una competencia real y efectiva. Por regla general, la Unión Europea tiene prohibido, en virtud del artículo 107.1 del TFUE⁵⁹, el establecimiento de régimen de ayudas públicas que suponga subvertir o falsear la existencia efectiva una competencia dentro del mercado, sin perjuicio de las excepciones que marca los apartados segundo y tercero del artículo 107, en cuyo caso, la propia Comisión podría considerar ciertas ayudas compatibles con el mercado único, siempre que el Consejo lo apruebe previamente. En cambio, al respecto de estas “ayudas”, la Comisión Europea inició procedimientos de investigación, en base al actual artículo 108 TFUE⁶⁰, con el objetivo de determinar si determinadas normas societarias

⁵⁸ MARTÍN MARTINEZ, Magdalena, y PÉREZ DE NANCLARES, José, *El Brexit y Gibraltar: Un reto de Oportunidades Conjuntas*, p. 142, op. cit.

⁵⁹ TFUE

⁶⁰ “1. La Comisión examinará permanentemente, junto con los Estados miembros, los regímenes de ayudas existentes en dichos Estados. Propondrá a éstos las medidas apropiadas que exija el

gibraltaresas (las compañías exentas y cualificadas) eran o se podían considerar como ayudas de Estado⁶¹.

Las actuaciones llevadas a cabo por la Comisión provocaron la necesidad de la reforma del sistema, cuyo régimen fiscal se articuló en el llamado Income Tax Act 2010 (ITA 2010), que vino a establecer una nueva regulación sobre aquellas empresas *off shore*⁶², que no realicen actividades económicas dentro de

desarrollo progresivo o el funcionamiento del mercado interior.

2. Si, después de haber emplazado a los interesados para que presenten sus observaciones, la Comisión comprobar que una ayuda otorgada por un Estado o mediante fondos estatales no es compatible con el mercado interior en virtud del artículo 107, o que dicha ayuda se aplica de manera abusiva, decidirá que el Estado interesado la suprima o modifique en el plazo que ella misma determine. Si el Estado de que se trate no cumpliera esta decisión en el plazo establecido, la Comisión o cualquier otro Estado interesado podrá recurrir directamente al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, no obstante, lo dispuesto en los artículos 258 y 259.

A petición de un Estado miembro, el Consejo podrá decidir, por unanimidad y no obstante lo dispuesto en el artículo 107 o en los reglamentos previstos en el artículo 109, que la ayuda que ha concedido o va a conceder dicho Estado sea considerada compatible con el mercado interior, cuando circunstancias excepcionales justifiquen dicha decisión. Si, con respecto a esta ayuda, la Comisión hubiere iniciado el procedimiento previsto en el párrafo primero del presente apartado, la petición del Estado interesado dirigida al Consejo tendrá por efecto la suspensión de dicho procedimiento hasta que este último se haya pronunciado sobre la cuestión. Sin embargo, si el Consejo no se hubiere pronunciado dentro de los tres meses siguientes a la petición, la Comisión decidirá al respecto.

3. La Comisión será informada de los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas con la suficiente antelación para poder presentar sus observaciones. Si considerare que un proyecto no es compatible con el mercado interior con arreglo al artículo 107, la Comisión iniciará sin demora el procedimiento previsto en el apartado anterior. El Estado miembro interesado no podrá ejecutar las medidas proyectadas antes que en dicho procedimiento haya recaído decisión definitiva.

4. La Comisión podrá adoptar reglamentos relativos a las categorías de ayudas públicas sobre las que el Consejo haya determinado, con arreglo al artículo 109, que pueden quedar exentas del procedimiento establecido en el apartado 3 del presente artículo”. TFUE.

⁶¹ Los argumentos esgrimidos por el propio Ejecutivo Comunitario: “1. En primer lugar, su adopción se atribuye al Estado, entendido este en un sentido amplio; 2. Suponían una clara ventaja económica con respecto al resto de empresas que operan en el mercado, pues suponía una clara reducción de costes por la realización de su actividad; 3. Sólo eran beneficiarios aquellos que no residiese en Gibraltar, dándose un trato discriminatorio; 4. Por último, suponían un falseamiento o restricción de la competencia dentro del mercado europeo”. La decisión tomada por la Comisión provocó la presentación de un recurso ante el antiguo Tribunal de Primera Instancia de la CE, argumentando que dicho régimen se había calificado como ayudas nuevas, es decir, posteriores a la adhesión, aunque en realidad, se trataba de ayudas ya existentes, pues la medida fiscal data del año 1967. El antiguo Tribunal admitió parcialmente el recurso, procediendo a la anulación del procedimiento abierto contra las llamadas sociedades exentas, aunque en cuanto a las sociedades cualificadas no fue estimado, considerando que como la aprobación de las mismas se produjo durante la década de los años 80, es decir, ya dentro de la Comunidad Europea, no había lugar a su anulación, procediendo con la continuidad del procedimiento por la Comisión, donde la misma notificó al Reino Unido la necesidad de modificar el régimen fiscal de Gibraltar pues el mismo era contrario a las normas comunitarias. Además, se produjo la apertura del procedimiento nuevamente contra el régimen fiscal de las sociedades exentas, instando al Reino Unido a posicionarse al respecto y planteando propuestas sobre la necesaria reforma de dicho régimen. MARTÍN MARTINEZ, Magdalena y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de Oportunidades Conjuntas*, p. 145, op. cit.

⁶² Se entiende por empresa o sociedad *off shore* aquella que se registra u ostenta su domicilio en un país en el que no lleva a cabo ninguna actividad de índole económica. En estos casos, hablamos de

Gibraltar, sino simplemente establecieran su domicilio fiscal y realizasen el conjunto de su actividad económica fuera de dicho territorio.

En la nueva regulación, la fiscalidad societaria se basa en un bajo nivel impositivo de base territorial---es decir, de las actividades realizadas en Gibraltar--, y la no tributación de las rentas pasivas, tales como dividendos, intereses, cánones y ganancias de capital, sin disposiciones antiabuso que permitan evitar la doble exención de dichas rentas pasivas⁶³. Ello supone el establecimiento de un tratamiento impositivo que se aplica por igual al conjunto de sociedades inscritas o domiciliadas en Gibraltar, aunque este régimen fiscal va encaminado a aquellas sociedades *off shore* que tienen una minoración fiscal frente al resto de empresas que están en el Peñón.

Los controles y apertura de procedimientos por parte de la Comisión Europea no cesaron en los años posteriores a la aprobación del nuevo régimen fiscal, pues la Comisión Europea siguió con las investigaciones, al considerar que este sistema impositivo podría suponer una ayuda de Estado por las ventajas fiscales que ofrecía a determinados operadores económicos frente a otros, además de otras medidas fiscales como las denominadas *Tax Ruling*⁶⁴.

En consecuencia, el asentamiento de un régimen fiscal de estas características en Gibraltar ha beneficiado el nacimiento y consolidación de un sistema financiero sólido, beneficiado en gran medida por los efectos de la aplicación de las libertades comunitarias, que han logrado la apertura de este territorio al mercado común, además del fin de su aislamiento por la apertura de la frontera con España. El dinamismo del sector bancario, del seguro, los negocios online, etc..., ha permitido también estructurar este modelo financiero sobre la Roca⁶⁵.

los llamados paraísos fiscales.

⁶³ MARTÍN MARTINEZ, Magdalena y MARTÍN Y PEREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de Oportunidades Conjuntas*, p. 145, op. cit.

⁶⁴ Se tratan de decisiones fiscales, es decir, de acuerdos sobre Impuesto de Sociedades que se concertan entre el Gobierno de Gibraltar y las empresas, en virtud de las cuales, se proceden a las rebajas fiscales para las empresas que ha concertado con las autoridades.

⁶⁵ En lo que respecta al sector de los negocios online, en Gibraltar hay domiciliadas una treintena de empresas que se dedican a este campo y que representa más del 60% del mercado mundial, generando miles de puestos de trabajo (unos tres mil) y unos beneficios brutos cercanos a los 30.000 millones de euros. Ahora bien, este sistema financiero también posee sus sombras, pues la flexibilización fiscal en cuanto a las empresas domiciliadas y no prestadoras de actividades dentro de la Roca ha llevado a la Roca a ser un punto clave de defraudación fiscal y evasión de impuestos, catalogándose a Gibraltar en numerosas ocasiones como un verdadero paraíso fiscal, con las consecuencias que eso tiene para la economía europea, y en especial para España, pues las grandes diferencias en términos de renta per cápita, salarios, etc..., entre ambos lados de la Verja son abismales. MARTÍN MARTINEZ, Magdalena y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto*

Tanto el sistema tributario como otros aspectos contenidos en el régimen fiscal, ya tratados en el apartado anterior, quedaron en el aire el día que se invocó el *artículo 50 del TUE*, por el cual Reino Unido iniciaba su salida de la Unión Europea, lo que hacía peligrar el status de Gibraltar, pues al materializarse, como así ha sido, la salida definitiva de Gran Bretaña, el Peñón queda en una situación de vulnerabilidad. Todo ello quedará reflejado muy pronto una vez finalicen las negociaciones entre Reino Unido y UE sobre Gibraltar, teniendo como base el principio de acuerdo entre las autoridades españolas e inglesas sobre el Peñón de diciembre de 2020⁶⁶.

V.2 La situación de la frontera y su incidencia al régimen jurídico de Gibraltar

La existencia de una frontera flexible acarrea una serie de problemas como el tema del contrabando, como consecuencia de la no aplicabilidad de las normas relativas a la imposición indirecta. Por tanto, además de la no inclusión dentro de la zona aduanera, a Gibraltar no le es aplicable la normativa sobre armonización europea en materia de fiscalidad indirecta.

El propio alcance de la exclusión de Gibraltar de la Unión Aduanera, implícitamente realizada en el Acta de adhesión del Reino Unido, era mucho mayor de lo que a primera vista podía parecer, pues acarrea inevitablemente otras exclusiones que iban a determinar la imposibilidad de dismantelar la frontera entre Gibraltar y España⁶⁷. Por ello, una de las materias no aplicables al Peñón es aquella referida a la imposición indirecta y la no implementación del Impuesto del Valor Añadido⁶⁸ al territorio de la Roca⁶⁹.

de Oportunidades Conjuntas, op. cit.

⁶⁶ Hablamos de un principio de acuerdo que marca las directrices y los temas sobre los que tiene que discurrir la negociación, pero que en nada vincula a las autoridades comunitarias, pues hablamos de un derecho programático, de mera recomendación como este caso.

⁶⁷ MARTÍN MARTINEZ, Magdalena y MARTÍN Y PERÉZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de Oportunidades Conjuntas*, p. 148, op. cit.

⁶⁸ El IVA o impuesto sobre el valor añadido se trata de una figura tributaria relativa al consumo en el que se aplica a todos los bienes y servicios que se compran y venden. La Unión Europea tiene normas generales sobre el IVA, pero la aplicación varía en función del país en el que nos encontremos.

En la mayoría de los casos, se paga el IVA sobre todos los bienes y servicios en todas las fases de la cadena de suministro, incluida la venta al consumidor final. Esto incluye desde el principio hasta el final del proceso de producción, como la compra de componentes, el transporte, el montaje, el suministro, el embalaje, el seguro y el envío al consumidor final. Véase la web oficial de la Unión Europea https://europa.eu/youreurope/business/taxation/vat/vat-rules-rates/index_es.htm

⁶⁹ Así pues, la exclusión del IVA al territorio de Gibraltar, no es más que una mera muestra de la no entrada del Peñón en la zona aduanera europea. Pero no solo no se aplica el IVA a los bienes y

No obstante, a pesar de tal situación impositiva, la Unión Europea no tiene ni puede inmiscuirse en el régimen fiscal de Gibraltar, pues es considerado, a efectos comerciales, como un tercer Estado. Ello es lo que hace inviable la eliminación de la verja⁷⁰.

La existencia de una frontera voluble provoca un problema grave como es el contrabando, cuyos niveles ha crecido sobremanera durante los últimos años. Ello ha generado una pérdida considerable para los municipios limítrofes a Gibraltar. Los motivos que han llevado a esa situación son, entre otros, la existencia de esa frontera voluble, que no deja de ser una consecuencia, en parte, de un régimen fiscal flexible en el territorio gibraltareño; bajos precios del tabaco y carburantes frente a los precios en España, así como el tránsito constante de personas por la verja⁷¹.

Sin embargo, el endurecimiento de las medidas en el intercambio de mercancías y tránsito de personas no lograría una solución del problema principal, que radica en la permisividad de las autoridades gibraltareñas que, a pesar de una apariencia correcta en su actuación, los beneficios económicos generados por este sector ilícito pesan más que cualquier tipo de colaboración amistosa.

VI. EL BREXIT Y SUS EFECTOS EN GIBRALTAR

El 23 de junio de 2016 tuvo lugar el referéndum, convocado por el entonces

servicios que se prestan en la Roca, sino que también se excluye de la aplicación sobre Gibraltar la normativa de Derecho Derivado relativa a los impuestos especiales.

Ello conlleva indudablemente a que, a raíz del régimen especial que ostenta Gibraltar, el intercambio comercial de bienes y servicios es más asequible y barato, habida cuenta de que están exentos de aplicar el gravamen que supone IVA así como la fiscalidad de los impuestos especiales, implantándose solamente aquellos tributos indirectos que el Gobierno de Gibraltar contemple, aunque, en la práctica, vemos que la carga fiscal indirecta establecida por el Ejecutivo del Peñón es mucho más liviana, más baja, sobre todo, en lo que concierne al gravamen sobre el tabaco y los carburantes.

⁷⁰ Ello hace que sean las autoridades españolas las que deban controlar el paso fronterizo en cuanto al paso de productos y mercancías, gravando aquellos bienes que procedan de Gibraltar, y entren a España, con el pago del Arancel Aduanero Común, debiéndose hacer con rigor y con un férreo el control al paso de dichas mercancías. La realidad práctica, que, debido a diversos factores, los niveles de contrabando entre Gibraltar y España son altísimos, llegando a unos niveles exorbitantes en estos últimos años.

⁷¹ Se estima que Gibraltar recibe en concepto de impuestos especiales el 27% de su recaudación total y, en sentido opuesto, se calcula que España tiene una pérdida de 325 millones de euros al año. Ello es debido a la situación del comercio ilegal del tabaco, que se realiza por tierra y mar, además de suponer unas pérdidas millonarias para España, supone un medio de subsistencia para muchos habitantes del Campo de Gibraltar, constituyéndose como una actividad organizada, que genera un grave problema de seguridad para la zona. MARTÍN MARTINEZ, Magdalena y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de Oportunidades Conjuntas*, op. cit.

primer ministro David Cameron, sobre la permanencia o no de Reino Unido dentro de la Unión Europea⁷². Precisamente, ello provocó que, en junio de 2016, tras el refrendo positivo a la salida de Reino Unido (RU) de la Unión Europea (UE), Gibraltar se encontrara en una delicada situación de tener que alterar obligatoriamente su estatuto europeo, y el marco jurídico y económico, que operaba desde 1973 en el territorio, con la entrada de RU en la UE⁷³.

El procedimiento de salida de la Unión Europea, en virtud del *artículo 50 del TFUE*, no puede presuponer que todas las cuestiones relativas a Reino Unido se traten vía UE-Gran Bretaña, puesto que habrá que estar a la competencia que, en determinadas materias, tengan atribuidas las Instituciones Comunitarias⁷⁴. De un lado, el propio Derecho Originario establece el respeto de la Unión Europea a las funciones esenciales del Estado, su identidad nacional y constitucional⁷⁵, en especial, aquellas que versan sobre la integridad territorial del país, principio básico del Estado al igual que la soberanía, siendo excluida de ser

⁷² Tras un recuento muy ajustado salió el NO a la permanencia por el 51% de los votos frente a la casi la otra mitad de los votantes y ciudadanos ingleses que votaron por la permanencia dentro de la Unión. Ello desembocó en la dimisión del entonces primer ministro y la llegada de Theresa May al N.º 10 de Downing Street. La situación que se encontró la entonces primera ministra de su antecesor no fue nada sencilla, pues debía pilotar la salida del Reino Unido de las Instituciones Comunitarias invocado el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea, mediante el cual cualquier Estado miembro puede retirarse de la Unión si lo decide. Por tal motivo ocho meses después del referéndum, la primera ministra Theresa May remitió la correspondiente carta al entonces presidente del Consejo Europeo Donald Tusk, de la intención de Reino Unido de abandonar la Unión, invocando para ello el precepto normativo que hemos citado antes. Este hecho fue el comienzo de un periodo jurídico-político complicado y tedioso, a la par de completamente nuevo para la Unión Europea, pues nunca habría sufrido un proceso similar antes. A ello cabe añadir las consecuencias que sin duda tendría para el Peñón y sus habitantes, pues ponía en peligro el status y régimen jurídico que ostentaban y tal razón nos lleva a poner de relieve la conexión existente entre el Peñón y el proceso del Brexit. Tales acontecimientos llevaron al entonces Ministerio de Asuntos Exteriores José Manuel García-Margallo a enviar una carta a su homólogo inglés en la que instaba a retomar las negociaciones del Proceso de Bruselas. Asimismo, también lo hizo con el resto de ministro de Exteriores de la Unión, los presidentes del Consejo y de la Comisión Europea. MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de Oportunidades Conjuntas*, op. cit.

⁷³ DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro, "Gibraltar "año cero": cosoberanía y nuevas oportunidades de España", en *Análisis del Real Instituto Elcano ARI 75/2016*, 2016, N.º 75.

⁷⁴ Aquellas cuestiones relativas a soberanía sobre el Peñón deben quedar totalmente al margen de dichas negociaciones, y cualquier tipo de acuerdo o pacto con la Unión Europea deberá contar con el beneplácito del Reino de España, al tratarse de cuestiones sobre soberanía y jurisdicción. De hecho, el propio ordenamiento jurídico comunitario es el que reafirmar la postura de mantener al margen a Gibraltar de las negociaciones sobre el Brexit. MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena y MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Brexit y Gibraltar: un reto de oportunidades conjuntas*, op. cit.

⁷⁵ Artículo 4.2 del TUE: 2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.

tratada por la Unión Europea en las negociaciones⁷⁶. Por otro lado, la Unión Europea debe de respetar los cauces jurídicos internacionales que ha dispuesto la Organización de las Naciones Unidas acorde al propio Derecho Internacional.

No obstante, el Brexit no implica *per se* una modificación del marco jurídico interno del Derecho Británico, ya que Gibraltar no forma parte del “Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte”. Tampoco el Brexit altera la naturaleza internacional diferenciada de un territorio que, acorde al Derecho Internacional y según dispone Naciones Unidas, se encuentra en la lista de *territorios no autónomos pendientes de descolonización*⁷⁷. En cambio, su status jurídico-económico europeo se va a reconfigurar como consecuencia de la salida del Reino Unido de la UE, y, por tanto, la situación de Gibraltar puede verse afectada⁷⁸.

Debemos de partir de la propuesta planteada en 2016, por el ministro de Asuntos Exteriores español, acerca de la llamada *cosoberanía* entre España y Reino Unido sobre Gibraltar⁷⁹. El punto de partida fue la elevación de dicha propuesta española a la Naciones Unidas, y la intervención del Representante Permanente ante dicha Organización Internacional, el 4 de octubre de 2016, donde se desgranó el proyecto de “soberanía compartida”⁸⁰, siendo el comienzo que

⁷⁶ Además, la propia jurisprudencia comunitaria ha manifestado en varias ocasiones la situación colonial del Peñón y los incumplimientos del Reino Unido para con el Derecho Comunitario en lo concerniente a Gibraltar.

⁷⁷ DEL VALLE GÁLVEZ, José Alejandro, “La incidencia del “Brexit” en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar-Campo de Gibraltar y Andalucía” en *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2021, N.º 10, p. 3.

⁷⁸ Cabe recordar la situación particular del territorio gibraltareño con respecto a la aplicación de la legislación comunitaria desde 1973 con varias excepciones en los siguientes ámbitos materiales: Unión aduanera; libre circulación de mercancías; políticas comercial, agrícola y pesquera comunes; IVA; estando Gibraltar además fuera del Área Schengen por la no participación del RU en los Pactos de Schengen, siendo en consecuencia, de aplicación los controles de fronteras exteriores europeas con Gibraltar. ANTÓN GUARDIOLA, Carmen. *Gibraltar: un desafío en la Unión Europea*, op. cit.

⁷⁹ Con ella, buscaba aprovechar el momento propicio para poner fin a un contencioso que llevaba más de trescientos años enquistado, y que los acontecimientos marcados por la situación del Brexit daban la oportunidad propicia para lograr por fin a dicho litigio internacional.

⁸⁰ “La propuesta que España hace al Reino Unido se articula alrededor de cuatro grandes ejes:

1. Un estatuto personal para los habitantes del Peñón que les permita conservar la nacionalidad británica, abriendo la posibilidad de acceder a la nacionalidad española sin tener que renunciar a aquélla.
2. El mantenimiento de las instituciones de autogobierno de Gibraltar en el marco de un amplio régimen de autonomía el cual tendría un fácil encaje en nuestro sistema constitucional.
3. El mantenimiento de un régimen fiscal particular para Gibraltar, siempre y cuando sea compatible con el ordenamiento jurídico.
4. El desmantelamiento de la Verja que separa Gibraltar del resto de la península ibérica, que en el año 1909 levantó el Reino Unido. España y el Reino Unido ostentarían conjuntamente las competencias en materia de defensa, relaciones exteriores, control de fronteras exteriores, inmigración y asilo”. Documento sobre Comité Especial Encargado de Examinar la Situación con respecto a la Aplicación de la Declaración sobre la Concesión de la Dependencia a los Países y Pueblos Coloniales, <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n17/167/72/pdf/n1716772-> (Consultado el 29 de

marcaría las distintas resoluciones de la ONU respecto del contencioso, aunque circunscribiéndose esta propuesta dentro del marco general que la propia ONU. Así queda reflejado en la Decisión de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar, del 3 de octubre de 2017, en el que en su apartado b expresa: “Toma nota de la posición de España sobre esta cuestión, incluida su propuesta de comenzar nuevas discusiones sobre la base de la Declaración de Bruselas, y toma nota también de la presentación por parte de España de una propuesta de soberanía conjunta ante la Comisión Política Especial y de Descolonización el 4 de octubre de 2016”⁸¹. La propuesta conllevaba el establecimiento de un marco jurídico estable a la zona, que permitiese reparar las aspiraciones españolas sobre Gibraltar, a la vez de que ésta conservaría su status dentro de la Unión Europea bajo la protección jurídica ahora del Reino de España⁸².

Dicha propuesta de *cosoberanía* se enfría por los distintos vaivenes políticos internos en España, y el día 31 de diciembre de 2020 el Reino de España y Reino alcanzan un principio de Acuerdo *in extremis*, que sirve como base para el futuro acuerdo entre la Unión Europea y el Reino en lo concerniente a Gibraltar, cuyo objetivo final es la creación de una zona de prosperidad conjunta entre el Peñón y la comarca del Campo de Gibraltar⁸³. El contenido de este principio

julio de 2024).

⁸¹ GÓNZALEZ GARCÍA, Inmaculada, et. ál. “Naciones Unidas-Gibraltar-Decisiones aprobadas por la Asamblea General de la ONU (2017-2019)”, en *Cuadernos de Gibraltar*, 2020-2021, N.º 4, p. 2.

⁸² Desde un punto de vista objetivo, la propuesta planteada permite establecer varias directrices sobre las que se asienta las negociaciones del contencioso. En primer lugar, la voluntad de los propios gibraltareños, aunque este punto es un tanto controvertido, por las implicaciones jurídicas que la propia introducción de un tercer sujeto en las negociaciones tendría para la postura española, y como ya hemos analizado anteriormente. Por otra parte, la puesta en común de los intereses económicos de ambos lados de la Verja, cuestión esencial para no provocar una situación de inseguridad jurídica y económica, así como de aislamiento de la Roca a causa de la situación del *Brexit*. Por último, permitiría solucionar el contencioso que lleva latente más de 300 años, así como la propia integración plena del Peñón en la Unión Europea, debido a que su situación hasta la salida del Reino Unido es un tanto compleja, además del primer paso para la integración de Gibraltar al Reino de España.

⁸³ Hablamos de un acto *soft law*, es decir, carente de fuerza jurídica para exigir su obligado cumplimiento, y estableciéndose solamente el contenido esencial que marque las directrices para el futuro acuerdo o tratado entre Reino Unido y la Unión Europea en relación a Gibraltar, y que solapa la propuesta de co-soberanía y se centra en otras cuestiones más rutinarias, más de carácter económico, suponiendo además este “Principio de acuerdo” una puesta en consideración por el Consejo y la Comisión para el mandato negociador aún no adoptado. Desde el año 2017 que comenzó el *Brexit*, las negociaciones continúan para establecer un acuerdo definitivo que marque las relaciones futuras entre la Unión y la propia Gran Bretaña mediante la articulación de una serie de pactos o acuerdos. Tal motivo conllevó a la necesidad de sellar este principio de acuerdo que permitiese asentar unas bases sobre las que se llevasen a cabo las negociaciones entre ambos interlocutores mencionados antes, y cuyo objetivo final es fijar en qué posición queda Gibraltar cuando la salida del Reino Unido se haga efectiva a efectos prácticos, teniendo en cuenta el status jurídico que ocupa, u ocupaba Gibraltar, antes de la invocación del artículo 50 del TUE. GÓNZALEZ GARCÍA, Inmaculada, et ál., “Principio de acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y sobre el *Brexit*, de 31.12.2020”,

de acuerdo es la base sobre la que se debe sustentar el futuro Tratado específico RU-UE sobre Gibraltar, que debe consagrarlos en su articulado y, tras su adopción, pasar los necesarios controles y autorizaciones parlamentarias para su aprobación y ratificación, antes de entrar en vigor⁸⁴.

Para solventar la situación del Brexit sobre Gibraltar y la zona de alrededor de la Roca (Línea de la Concepción, Campo de Gibraltar), además del ya citado principio de acuerdo, se han llevado a cabo la adopción de otros acuerdos: los cuatro Memorandos del año 2018 en materia de tabaco y otros productos, el derecho de los ciudadanos, cooperación judicial y aduanera y cooperación en materia medioambiental⁸⁵; y el acuerdo en materia fiscal de marzo de 2021⁸⁶. En suma, con el Brexit, España ha hecho valer una posición prevalente en los dos Tratados mediante los que se ha articulado el proceso de salida británica. Estos Tratados son el marco jurídico de la incidencia del Brexit en Gibraltar⁸⁷.

A la vista de lo expuesto, esta situación ha generado una incertidumbre por las consecuencias que el Brexit pueda generar sobre las futuras relaciones entre Reino Unido- UE, en particular, qué encaje va a tener Gibraltar dentro del marco de la Unión Europea. Debemos de quedar claro que el principio de acuerdo son meras recomendaciones para el “inminente acuerdo” sobre Gibraltar. No obstante, habrá que estar a la espera de lo que suceda en los próximos meses sobre el futuro acuerdo.

De momento nos encontramos ante una situación incierta. En noviembre del 2023, España aseguró ante la Unión Europea que las conversaciones sobre Gibraltar iban avanzando, advirtiendo que era el Reino Unido quién debía cerrar aquellos aspectos que quedaban aún pendientes.

en *Cuadernos de Gibraltar*, 2020-2021, N.º 4, p. 1405.

⁸⁴ GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada, et ál., “Principio de acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y sobre el Brexit, de 31.12.2020”, 2020-2021, en *Cuadernos de Gibraltar*, 2020-2021, N.º 4, p. 5.

⁸⁵ Los cuatro Acuerdos que conforman el Memorando, https://www.lamoncloa.gob.es/brexit/gibraltar/Paginas/041218_acuerdos.aspx- (Consultado el 29 de julio de 2024).

⁸⁶ GARCÍA HEREDIA, Alejandro. “El Acuerdo Fiscal entre España y Reino Unido en relación con Gibraltar”; en *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, 2020-2021, N.º 4.

⁸⁷ GÓNZALEZ GARCÍA, Inmaculada, et ál., “Documentación II. Brexit y Gibraltar – Tratado de retirada, Protocolo, Tratado Fiscal y MOUs (2018-2020)”, en *Cuadernos De Gibraltar – Gibraltar Reports*, 2020, N.º 4.

VII. PERSPECTIVAS DE FUTURO ACERCA DEL ENCLAVE COLONIAL

Hemos hecho referencia a los distintos acuerdos alcanzados por España en relación a Gibraltar. Los Memorandos acordados en el 2018, el Principio de Acuerdo del 31 de diciembre de 2020, o el Acuerdo en materia fiscal de marzo de 2021; son algunos de los pactos suscritos entre Reino Unido y España acerca de Gibraltar.

El Tratado de Relación futura entre la Unión Europea y Reino Unido fue firmado el 31 de diciembre del año 2020. Conocido como el “*acuerdo de Nochebuena*”, el mismo no contempla ningún tipo de marco regulatorio sobre Gibraltar. La especial situación en que se encuentra, ha generado la necesidad de dotar a Gibraltar de un acuerdo específico que permita evitar la aplicación de un Brexit duro⁸⁸. Precisamente, tales motivos, hicieron necesario una negociación previa entre España y Reino Unido, que se saldó con el ya mencionado *Principio de Acuerdo entre España y Reino Unido* sobre Gibraltar y el Brexit. Dicho acuerdo, supone la hoja de ruta para el futuro acuerdo que se cierre por la Unión Europea, al respecto de todas aquellas materias sensibles que pueden afectar a la relación de Gibraltar con la Unión Europea, y especialmente con España.

A pesar de que hayamos hecho referencia ya a este acuerdo, conviene profundizar más en su contenido. Su análisis nos permitirá visualizar el punto de partida de ambas posiciones y vislumbrar qué tipo de acuerdo se va a adoptar por parte de la Unión Europea sobre Gibraltar.

VII.1 Principio de acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y el Brexit

En primer lugar, es fundamental hacer mención al *Acuerdo de Orientaciones* de negociación del Consejo Europeo que fue acordado por unanimidad el 29 de abril de 2017, y en el que se establecía las pautas sobre las que debían ajustarse las negociaciones con el Reino Unido.

Del citado *Acuerdo de Orientaciones* abordaremos la *Cláusula 24*, que

⁸⁸ Además, cabe destacar que fue una demanda española negociar un acuerdo específico sobre el Peñón, desligándose del Tratado general que regulaba esa relación futura, logrando así evitar posibles bloqueos en otras materias sensibles dentro de la relación de la UE con el Reino Unido. GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada, et ál., “Documentación III. España, Brexit y Gibraltar. Declaraciones, Comunicados y Notas de Prensa (2018-2020)”, en *Cuadernos De Gibraltar- Gibraltar Reports*, 2020, N. °4

establece que: “Una vez que el Reino Unido haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre el Reino de España y el Reino Unido”⁸⁹. En consecuencia, el principio de acuerdo, alcanzado por ambos Estados el 31 de diciembre de 2020, se realiza a la luz de la citada Cláusula 24, que servirá de base para el futuro acuerdo entre Reino Unido y la UE sobre Gibraltar. Bajo estos condicionantes, debemos de abordar el principio de acuerdo que contempla una serie de cuestiones esenciales para Gibraltar y la comarca de Cádiz.

En un primer bloque, aborda, de manera escueta, cuestiones de soberanía y la jurisdicción (artículos 1 al 3), en las que simplemente se deja constancia que el contenido del acuerdo no presupone cambio alguno en las posiciones de España y el Reino Unido, afirmando que: “el futuro tratado salvaguardará las respectivas posiciones de ambos Estados”. Este primer apartado, pone de manifiesto la oportunidad perdida por parte del Reino de España a lograr la puesta en marcha del plan de cosoberanía. Es más, el contenido del acuerdo obvia cualquier cuestión relativa a la jurisdicción sobre el Peñón y a un posible intento de soberanía compartida siguiendo el proyecto planteado por España en el año 2016. Las consecuencias jurídicas y políticas son altas, pues sobre la base de este acuerdo bilateral se asentará un tratado definitivo con la UE sobre Gibraltar, donde la soberanía española no queda clara.

En un segundo bloque, la movilidad y el tránsito de la Verja, en lo referente a la circulación de personas y, en particular, de los trabajadores. Para ello, se establece la necesidad de que el futuro acuerdo contenga disposiciones que establezcan la aplicación parcial de Schengen, donde Gibraltar se integre o forme parte de dicho Espacio Schengen,⁹⁰ lo que permitiría la eliminación de los controles fronterizos interiores entre Gibraltar y España, al considerarse el territorio como extracomunitario. Además, la integración de Gibraltar en el Espacio Schengen permitiría el traslado del control fronterizo al puerto y el aeropuerto gibraltareño. También se insta a la actuación de FRONTEX⁹¹, tanto en el puerto

⁸⁹ Acuerdo de Orientaciones de negociación del Consejo Europeo, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/XT-20004-2017-INIT/en/-> (Consultado el 29 de julio de 2024).

⁹⁰ El Acuerdo de Schengen es un acuerdo por el que varios países de Europa suprimieron los controles en las fronteras interiores (entre esos países), y trasladaron esos controles a las fronteras exteriores (con terceros países). El acuerdo, firmado en la ciudad luxemburguesa de Schengen en 1985, y en vigor desde 1995, establece un espacio común -denominado espacio Schengen- que comprende una gran parte del continente europeo. Los países participantes aplican normas comunes para controlar las fronteras exteriores y también en materia de visados y de cooperación entre los servicios policiales y judiciales en el ámbito penal.

⁹¹ FRONTEX o la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas es un cuerpo creado en el

como el aeropuerto, al adscribirse Gibraltar a Schengen, aunque solo de forma temporal durante un periodo de cuatro años, y solo como asistencia a las autoridades españolas, en labores de controles Schengen y de la protección de las fronteras exteriores. Sin embargo, esto último son aspectos muy complejos que se deberán ir concretando. En relación a este último punto, debemos de decir que de ser de aplicación estas medidas sobre la movilidad, supondría *de facto* el fin de la verja de Gibraltar con España.

Ahora bien, la posible integración de Gibraltar en el Espacio Schengen requiere la implementación de controles, que recaerían sobre España, que sería el encargado de la correcta aplicación del acuerdo que se acuerde por Schengen para Gibraltar. Por lo que hace a la entrada de visitantes, es Gibraltar la que decide, en primer lugar, la entrada, sin perjuicio de que, con posterioridad, España sea la que autorice o deniegue, requiriendo ambos permisos para poder entrar a Gibraltar.

También, debemos de destacar que las autoridades españolas y gibraltareñas serán las encargadas de realizar los controles sobre personas y equipajes en las instalaciones del puerto y del aeropuerto, como así lo especifica el propio acuerdo: *“España y Gibraltar harán los controles de personas y equipajes en las instalaciones del puerto, además de otros controles sobre cruceros y puerto deportivo...[.....]...Oficiales españoles y gibraltareños compartirán oficinas en una instalación en el aeropuerto creada con este fin”*⁹². No obstante, durante un periodo de transición de cuatro años, España estaría asistida por FRONTEX, en los términos que hemos indicado con anterioridad.

En lo que respecta al régimen de visados y permisos de residencia, debemos de tratar dos aspectos importantes. De un lado, en lo que concierne al régimen de visados las embajadas y consulados españoles, serán competentes para expedir visados Schengen de duración no superior a los 90 días para poder acceder a Gibraltar. Todo ello, sin perjuicio de que España informe a Gibraltar de los visados concedidos. En relación a los visados, cuya duración sea superior a los 90 días, también serán expedidos por las autoridades españolas, pero solo

año 2004, que tiene por objetivo ayudar a los miembros de la Unión Europea y los países adscritos al Acervo Schengen, para proteger las fronteras exteriores del espacio de libre circulación de la Unión. FRONTEX tiene financiación de los presupuestos de la Unión Europea, y las contribuciones económicas de los países que forman parte.

⁹² Véase la noticia “El texto del acuerdo entre España y el Reino Unido prevé demoler la verja de Gibraltar”, en El País, edición online, del 11 de enero de 2021, <https://elpais.com/espana/2021-01-10/el-texto-del-acuerdo-entre-espana-y-reino-unido-preve-demoler-la-verja-de-gibraltar.html>

aquellos que tengan permisos de residencia en Gibraltar. Merece la pena mencionar que será España la que conceda el llamado ETIAS,⁹³ para poder acceder y circular por el Espacio Schengen por Gibraltar. Por otro lado, en cuanto a los permisos de residencia, serán las autoridades de Gibraltar quienes los conceda, aunque solo para residir, y teniendo en cuenta la política de permisos tanto de España como la de la Unión Europea, además de la posible oposición por parte del primero.

En materia de devolución y asilo, a las personas rechazadas en la frontera de Gibraltar, se les aplicará la normativa Schengen sobre devolución, devolviéndolas a su país de origen. Las autoridades gibraltareñas serán también competentes en la concesión del asilo, pero dicha decisión estará sujeta a la consulta de la Comisión Europea para comprobar que su concesión sea acorde al Derecho de la UE.

Otras materias tratadas en el acuerdo bilateral son aquellas relativas al transporte, medio ambiente, cooperación judicial y policial, Seguridad Social, fiscalidad, etc.....

Este “*Principio de acuerdo*” será tenido en cuenta por el Consejo y la Comisión para el mandato negociador aún no adoptado. Los contenidos esenciales nutrirán el futuro Tratado específico RU-UE sobre Gibraltar, que debe pasar los necesarios controles y autorizaciones parlamentarias para su aprobación y ratificación antes de entrar en vigor⁹⁴.

Del presente análisis realizado se pueden extraer varias conclusiones: la primera de ellas, es el carácter *cuasi-legal* del llamado “*principio de acuerdo*”. Se hace referencia a meras recomendaciones, es decir, actos jurídicos no vinculantes para los Estados pero que contienen las pautas que van a asentar una posterior regulación. Por otro lado, resaltar la pérdida de España de una oportunidad histórica de poner fin al conflicto territorial mediante la puesta en práctica del llamado coloquialmente “*Plan Margallo*”, que hubiese permitido el comienzo de la integración de Gibraltar a la arquitectura territorial y jurídica española, pero respetando su “singularidad”.

⁹³ El llamado Sistema de Información y Autorización de Viajes que tiene por objetivo garantizar la seguridad de las fronteras europeas y de facilitar la identificación de las posibles amenazas que estén asociados con las personas que trascurren por el Espacio Schengen. En definitiva, se trata de un sistema creado para los ciudadanos de los Estados que están exentos de visados para circular por la Zona Schengen.

⁹⁴ GONZÁLEZ GARCÍA, Inmaculada, et ál., “Principio de acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y sobre el Brexit, de 31.12.2020”, en *Cuadernos de Gibraltar*, p. 5, op. cit.

Por último, los distintos puntos tratados en este documento, no dejan de ser un acuerdo que marca las directrices del, ya mencionado, futuro Tratado Reino Unido y UE. No obstante, debemos de quedar claro que el mismo no es vinculante para la actuación de los negociadores de la UE y que, volviendo a mencionarlo, no deja claro el tema de la jurisdicción, haciendo una mera referencia a las aspiraciones de ambos Estados.

VII. 2. Perspectivas en las negociaciones para un acuerdo concreto sobre Gibraltar

El ya mencionado acuerdo programático parte de un mandato negociador. El propio Consejo, en octubre de 2021, autorizó el inicio de las negociaciones entre la Unión Europea y Reino Unido, con el objetivo de lograr un acuerdo acerca de Gibraltar. Casi cuatro años después, seguimos aún sin un acuerdo formal que permita saber la relación futura y el *status* que Gibraltar tendrá para con España y la UE.

En un primer momento, la posición por ambas partes era optimista. El objetivo era lograr, en un plazo de seis meses, un acuerdo beneficioso para ambas partes, de ahí la aprobación del mandato negociador. En concreto, dicho mandato fue aprobado por el Consejo para la apertura de negociaciones. Debemos de resaltar varias ideas que se recogieron en el apartado tercero de la Exposición de Motivos, y en el Anexo de Directrices, como por ejemplo el papel preponderante reconocido a España, durante la negociación, y la aplicación y seguimiento del acuerdo; la claridad de objetivos del acuerdo, que persigue una nueva relación. La misma debía sustentarse en dos aspectos esenciales: a) eliminación de barreras físicas a la circulación de personas y mercancías, y b) contribuir a la prosperidad compartida de la región; igualmente una necesaria precisión y claridad respecto a la circulación de personas. El objetivo era eliminar las estructuras físicas existentes⁹⁵. Más allá de estas previsiones, no ha existido grandes avances para el futuro tratado, pues las complejidades técnicas, los aspectos históricos y las posiciones de los distintos sujetos que integran el acuerdo, hacen complicado buscar un punto de acuerdo común. Además, aspectos como la integración de Gibraltar en Schengen, el papel que va a jugar España, o la ambición de los objetivos marcados por la UE, hacen aún más complicado la adopción de ese acuerdo.

⁹⁵ DEL VALLE-GÁLVEZ, Alejandro. “Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar”, en *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2021, N°10.

Por todo ello, y dejando aún lado los problemas cotidianos en la zona, lo que daría para otro epígrafe, la situación actual de las negociaciones está en punto muerto, sin que exista ningún tipo de avance significativo. Ello genera una situación de incertidumbre total en Gibraltar.

A pesar de que, durante estas semanas y meses, distintos medios de comunicación están informando acerca de las negociaciones, e incluso fuentes del Gobierno de España están asegurando que avanzan a buen ritmo y de manera satisfactoria, habrá que esperar al Tratado definitivo para ver las consecuencias que tendrá sobre Gibraltar y España.

Sin duda, lo que queda demostrado es la pérdida de fuerza española en las Instituciones Comunitarias, y el factor sorpresa que puede suponer el status de Gibraltar en un periodo a medio y largo plazo. La “*Vía Margallo*”, ha sido un proyecto ambicioso que hubiera permitido encauzar la encrucijada en que Gibraltar se encuentra. Estamos ante un panorama muy abierto, en el que toca esperar el desarrollo de los acontecimientos, y los movimientos que hagan los actores implicados, así como el nuevo encaje que pueda tener Gibraltar una vez se produzca la consolidación del Brexit.

VIII. CONCLUSIONES

Gibraltar sigue siendo, a día de hoy, un problema no resuelto de España. A la cuestión, se debe añadir otras, ya tratadas en el presente artículo, que nos muestran una primera conclusión: la falta de respuesta por parte de España a acabar con un conflicto eternizado ya en el tiempo.

Desde un prisma europeo, lo cierto es que Gibraltar es una anomalía dentro del territorio de la Unión con un difícil encaje tras la salida del Reino Unido de la UE. Por ello, una cuestión importante, y tratada en el presente artículo, ha sido el encaje jurídico-económico, y el statu quo que Gibraltar tiene dentro de la Unión Europea. Sin duda, la flexibilización, a la hora de aplicar los preceptos de la normativa UE, ha permitido a Gibraltar aprovechar esa permeabilidad normativa para el establecimiento de regímenes fiscales laxos. Esto último ocurre con la fiscalidad en las empresas, cuya normativa de la Unión no es aplicable a Gibraltar. Ello ha sido aprovechado por su Gobierno para adoptar una política fiscal desleal, que ha permitido la instalación de numerosas empresas a través de las compañías exentas y cualificadas, que generaba una exención de tributos. Por tanto, ese gran centro financiero en el que se ha

convertido Gibraltar lleva tras de sí la construcción de un verdadero paraíso fiscal, lo cual supone un grave perjuicio para la UE, España, y en particular para los municipios adyacentes a Gibraltar. Cabe destacar también la no aplicación de la normativa en materia de armonización indirecta de la UE, lo que supone en la práctica la no aplicación del IVA ni impuestos especiales al intercambio de bienes y servicios.

Tampoco podemos olvidarnos de la situación de la verja y los controles transfronterizos, sin duda una asignatura pendiente para España, que ha dejado desamparados a más de 10.000 trabajadores, que ejercen su profesión u oficio en Gibraltar, y que cualquier alteración de ese statu quo, supone para ellos la falta de medios para la subsistencia. Lo que ha quedado demostrado es que estos trabajadores son unas víctimas de la situación, por las promesas y proyectos incumplidos en la zona del Campo de Gibraltar y la Línea de la Concepción, y, en general, con la provincia de Cádiz, además de la situación del contrabando por la existencia de una frontera voluble.

Sin embargo, el *statu quo* puede verse afectado por el futuro acuerdo RU-UE, pues las cláusulas que en ellas se establezcan, delimitarán en qué condiciones queda Gibraltar, y que repercusiones tendrá la salida del RU sobre la misma, habida cuenta que la potencia que dirige sus relaciones exteriores queda fuera de la Unión, y, por tanto, se altera el encaje jurídico en el que se encuentre Gibraltar dentro de la UE. Desde la salida de Reino Unido ha habido movimientos acerca de un posible acuerdo sobre Gibraltar, bajos las premisas adoptadas en el acuerdo de España-Reino Unido de diciembre de 2020. Sin embargo, las posiciones siguen estancadas, además los acontecimientos que se han venido sucediendo, tanto en España como en Reino Unido, han retrasado ese futuro acuerdo con la UE.

El último de ellos, fue la celebración de las elecciones británicas el pasado 4 de julio, donde los laboristas lograron una victoria frente a unos conservadores, encabezados por el ya ex primer ministro Sunak, que perdieron un apoyo electoral importante. El ya primer ministro laborista Keir Starmer ha mostrado un claro giro europeísta, y su voluntad de cerrar un acuerdo con la UE en relación a Gibraltar. Habrá que esperar a ese futuro acuerdo para ver en qué situación queda el enclave y la zona de Cádiz.

Sin duda, lo que queda claro es que Gibraltar supone una asignatura pendiente para Reino Unido y especialmente para España, no solo desde el punto de vista de la soberanía, sino también de las consecuencias negativas que supone

la pervivencia de un enclave colonial, catalogado como un paraíso fiscal, y que genera graves consecuencias económicas y también sociales para los municipios colindantes con el Peñón.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- A Antón Guardiola, Carmen. *Gibraltar: un desafío para la Unión Europea*, edit., Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.
- Del Valle Gálvez, Alejandro, Calvo Mariscal, Lorena y Torrejón Rodríguez, José Domingo. “Documentación III. España, Brexit y Gibraltar. Declaraciones, Comunicados y Notas de Prensa (2018-2020)”. *Cuadernos De Gibraltar- Gibraltar Reports*, 2020, N.º 4.
- Del Valle Gálvez, José Alejandro. “Gibraltar “año cero”: cosoberanía y nuevas oportunidades de España”. *Análisis del Real Instituto Elcano ARI 75/2016*, 2016, N.º 75.
- Del Valle Gálvez, Alejandro. “Gibraltar tras el Brexit: en busca de un nuevo Estatuto Internacional con la UE y con España. Negociando el Tratado RU-UE sobre Gibraltar”. *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2021, N.º10.
- Del Valle Gálvez, José Alejandro. “La incidencia del “Brexit” en la cooperación transfronteriza entre Gibraltar-Campo de Gibraltar y Andalucía” *Revista Aranzadi Unión Europea*, 2021, N.º 10.
- González García, Inmaculada, Del Valle Gálvez, Alejandro y Calvo Mariscal, Lorena y Torrejón Rodríguez, José Domingo. “Documentación II. Brexit y Gibraltar – Tratado de retirada, Protocolo, Tratado Fiscal y MOUs (2018-2020)”. *Cuadernos De Gibraltar – Gibraltar Reports*, 2020, N.º 4.
- González García, Inmaculada, Del Valle Gálvez, José Alejandro, Calvo Mariscal, Lorena y Torrejón Rodríguez, Juan Domingo. “Naciones Unidas-Gibraltar-Decisiones aprobadas por la Asamblea General de la ONU (2017-2019)”. *Cuadernos de Gibraltar*, 2020-2021, N.º 4.
- González García, Inmaculada, Del Valle Gálvez, Alejandro, Calvo Mariscal, Lorena y Torrejón Rodríguez, Juan Domingo. “Principio de acuerdo entre España y Reino Unido sobre Gibraltar y sobre el Brexit, de 31.12.2020”. *Cuadernos de Gibraltar*, 2021-2022, N.º 4.
- Hinojosa Martínez, Luis Miguel. “Derecho fiscal comunitario”, en *Derecho Comunitario Material*, coords. Manuel López Escudero y José Martín y Pérez de Nanclares. Madrid: McGraw-Hill Interamericana de España 2000.
- Izquierdo Sans, Cristina. *Gibraltar en la Unión Europea*, edit. Tecnos, Madrid, 1996.
- Martín Martínez, Magdalena y Martín Y Pérez de Nanclares, José. *El Brexit y Gibraltar: Un reto de oportunidades conjuntas*. Madrid: Colección de Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, 2017.

Remiro Brotons, Antonio, Pérez Prat-Durbán, Luis, Riquelme Cortado, Rosa María, Orihuela Catalayud, Esperanza y Díez-Hochleitner Rodríguez, Javier. *Derecho Internacional*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2007.

PASCUAL MARTÍN GALLARDO
Doctorando del primer año del Programa de Administración, Hacienda y
Justicia en el Estado Social de la Universidad de Salamanca.
pascualmg@usal.es.
ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-9608-7293>

MANUEL JESÚS MORÁN ROSADO
Profesor de Derecho Internacional Público y
Relaciones Internacionales,
en la Universidad de Extremadura.
mmorros@unex.es