

# GIBRALTAR: COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA Y NUEVO FORO TRIPARTITO DE DIÁLOGO\*

Inmaculada González García\*\*

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EXISTENTE ENTRE GIBRALTAR Y EL CAMPO DE GIBRALTAR. 1. El marco estatal en el caso gibraltareño. 2. La práctica subestatal existente. III. EL NUEVO FORO TRIPARTITO DE DIÁLOGO. 1. La cooperación transfronteriza, objetivo principal del nuevo foro. 2. Significado y caracteres específicos del nuevo foro. IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

La creación, a iniciativa de los Gobiernos centrales español y británico, de un nuevo foro de diálogo a tres bandas sobre Gibraltar supone, entre otros aspectos, un hito importante en la configuración del actual marco político que legitima las actividades de cooperación transfronteriza entre la Colonia y el Campo de Gibraltar. Estas actividades han sido promovidas hasta la fecha de una forma espontánea, aunque fuera del marco político establecido en el Proceso de Bruselas, careciendo asimismo de cobertura jurídica formal, ya que España y el Reino Unido no han adoptado ningún Tratado por el que se atribuya a las comunidades o autoridades territoriales competencias para adoptar acuerdos o contratos de cooperación transfronteriza.

La cooperación transfronteriza ha sido concebida como el principal objetivo que persigue la creación del nuevo foro tripartito de diálogo. Además, la previsión en paralelo de constituir “un Comité Conjunto Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para impulsar la identificación y ejecución de proyectos mutuamente beneficiosos en el ámbito de la cooperación local”<sup>1</sup>, ha incidido de forma directa en la configuración de los caracteres específicos del nuevo foro, al

---

\* Este trabajo está basado en un estudio previo, “El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar”, publicado en A. DEL VALLE GÁLVEZ e I. GONZÁLEZ GARCÍA (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004.

\*\* Doctora en Derecho. Profesora Asociada de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz.

© Inmaculada González García. Todos los derechos reservados.

<sup>1</sup> Vid. el comunicado conjunto hispano-británico de 27 de octubre de 2004, hecho público por la Dirección General de Comunicación Exterior del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC), nº 9.556, también en el anexo documental del libro *Gibraltar, 300 años*, cit.

preverse que en sus deliberaciones, el foro tendrá en cuenta la actuación de dicho órgano. Esto nos permite vislumbrar de antemano la existencia de niveles de actuación diferenciados en relación con las actividades de cooperación transfronteriza promovidas a ambos lados de la Verja.

Por este motivo, estimamos conveniente presentar con carácter previo, el marco jurídico y la práctica existente en materia de cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, diferenciando las actividades interestatales de las que promueven a nivel local y regional las autoridades territoriales españolas y el Gobierno de Gibraltar.

Sólo después podrá advertirse cómo la creación del nuevo foro tripartito de diálogo sobre Gibraltar es concebido como un cambio de estrategia, al desvincularse formalmente la cooperación transfronteriza de la controversia histórica sobre la soberanía del Peñón en los términos acordados en la Declaración de Bruselas de 1984, como tendremos ocasión de analizar a lo largo de este estudio<sup>2</sup>.

En efecto, al crearse este nuevo foro, separado del Proceso de Bruselas, el binomio cooperación transfronteriza-controversia histórica sobre la soberanía de Gibraltar dejará de manifestarse como una acción unitaria dentro del mismo marco. El estudio del significado y las modalidades o características específicas del nuevo foro de diálogo nos permitirá diferenciar los niveles de actuación que legitiman el desarrollo de actividades de cooperación transfronteriza (de naturaleza interestatal y subestatal) con Gibraltar.

## **II. LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA EXISTENTE ENTRE GIBRALTAR Y EL CAMPO DE GIBRALTAR**

Antes de abordar el análisis jurídico de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, conviene destacar que dicha cooperación es sólo un aspecto de las relaciones de vecindad, un aspecto positivo que entraña la necesidad de

---

<sup>2</sup> No obstante, la vinculación que de forma expresa reconocía la Declaración de Bruselas de 1984 entre cooperación y cuestiones de soberanía estuvo presente en las primeras declaraciones del actual Ministro español de Asuntos Exteriores, D. Miguel Ángel Moratinos: "... El Gobierno español, en el marco de las negociaciones sobre las cuestiones de soberanía, está dispuesto a favorecer que se establezca una intensa y fructífera cooperación entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar circunvecino de manera que las prestaciones de servicios puedan racionalizarse y ser mutuamente beneficiosas, siempre que el modelo económico de Gibraltar sea perfectamente compatible con las normas de la Unión Europea...". Vid. "Gibraltar: más allá del 4 de agosto" en *El País*, el 3 de agosto de 2004, p. 9. Es ésta la postura que mantienen A. FERNÁNDEZ DÍAZ y J. UXÓ GONZÁLEZ, "Aspectos económicos del Campo de Gibraltar", en *Estudios sobre Gibraltar*, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), Madrid, 1999, p. 212. Estos autores señalan en sus reflexiones finales sobre la importancia de la economía en el problema de Gibraltar, que la cooperación que ha de fomentarse entre las poblaciones a un lado y otro de la Verja "no puede desarrollarse al margen de las conversaciones entre España y el Reino Unido para la búsqueda de una solución global del problema, sino más bien debe formar parte de dicha solución".

cooperar en la solución de problemas causados por el hecho fronterizo<sup>3</sup> o en la satisfacción de intereses comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza<sup>4</sup>. Por este motivo, podría considerarse, como punto de partida, que la actuación de las entidades territoriales subestatales en materia de cooperación transfronteriza estará condicionada, *a priori*, por los órganos centrales del Estado y por el ámbito material que sea objeto de regulación. Y es que, siendo la cooperación un aspecto positivo de las relaciones de vecindad<sup>5</sup>, éste contrasta con otro aspecto negativo, vinculado a la concepción de la frontera como límite al ejercicio de la soberanía por los Estados vecinos<sup>6</sup>.

## 1. El marco estatal en el caso gibraltareño

De conformidad con lo anterior, las relaciones de vecindad son consideradas en Derecho Internacional Público como un objetivo de la política exterior de los Estados, lo que determina que sólo éstos gocen de subjetividad internacional para realizar actividades comprendidas en su ámbito de regulación<sup>7</sup>. En los términos de la Constitución Española de 1978 (art. 149, pfo. 1. 3<sup>a</sup>), las Relaciones Internacionales son competencia exclusiva del Estado, lo que permite negar el ejercicio del *ius ad tractatum* a las entidades territoriales regionales y locales en el ámbito de la cooperación transfronteriza<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup> Vid. J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Tecnos, novena edición, Madrid, 2003, p. 327. Un estudio sobre “las funciones de la frontera: límite, lugar de control, motivo de cooperación” puede verse en A. DEL VALLE GÁLVEZ, “Las fronteras de la Unión – El modelo europeo de fronteras”, *RDCE*, año 6, mayo/agosto de 2002, pp. 299 y ss., en pp. 305-308.

<sup>4</sup> Según ha sido definida: “... la cooperación transfronteriza *stricto sensu* es la que se actúa en las fronteras y en la proximidad de las fronteras, en la denominada zona *fronteriza*, faja territorial adyacente a uno o a ambos lados de la línea divisoria para la que se establece un régimen convencional o legal especial y/o para determinar los participantes o beneficiarios de una relación de cooperación”. Vid. A. REMIRO BROTONS; R. M. RIQUELME CORTADO; E. ORIHUELA CALATAYUD; J. DÍEZ-HOCHLEITNER y L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p. 564.

<sup>5</sup> Vid. J. PUEYO LOSA, “Las competencias del Estado (II): El territorio terrestre y el espacio aéreo. Delimitación y régimen jurídico” en M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, decimocuarta edición, Madrid, 2003, pp. 398-399.

<sup>6</sup> Una referencia al doble aspecto, positivo y negativo, de las relaciones de vecindad puede verse en J. A. PASTOR RIDRUEJO, *Op. cit.*, pp. 326-328.

<sup>7</sup> Vid. C. DEL ARENAL (Coord.): *Las relaciones de vecindad*, IX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, San Sebastián, 3 a 5 de junio de 1985, Servicio Editorial Universidad del País Vasco, 1987.

<sup>8</sup> Sobre la actuación de las Comunidades Autónomas en el ámbito de las relaciones internacionales, pueden verse los siguientes estudios: R. BUSTOS GISBERT, *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, en concreto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, pp. 257-314; C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *La acción exterior de las Comunidades Autónomas: Balance de una práctica consolidada*, Universidad Rey Juan Carlos, Editorial Dilex, Madrid, 2001; J. L. PARDO CUERDO, *La Acción Exterior de las Comunidades Autónomas. Teoría y Práctica*, Colección Escuela Diplomática, nº 1, Madrid, 1995, en concreto, pp. 28-32, que contienen una crítica a la redacción del art. 149, pfo. 1. 3<sup>a</sup> de la Constitución Española, así como las teorías (estatalista y autonomista) que se enfrentan a la hora de interpretar el concepto jurídicamente indeterminado de “relaciones internacionales”; M. PÉREZ GONZÁLEZ y J. PUEYO LOSA, “Las Comunidades Autónomas ante el Orden Internacional”, *Constitución, Comunidades*

Ahora bien, como ha sido señalado, el Estado, sus órganos centrales, puede actuar la cooperación directa o indirectamente, “reconociendo en este caso a los entes territoriales –regionales y locales- las competencias para, en un marco convencional, constitucional o administrativo determinado, llevarlas a cabo. Por vía convencional cabe dar cobertura jurídica a la cooperación gestionada por entes territoriales menores”<sup>9</sup>.

Al quedar limitado el objeto de nuestro estudio a la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar, planteamos la necesidad de analizar previamente las competencias que por vía constitucional sólo pueden ser asumidas por los Gobiernos centrales<sup>10</sup>, señalando después los cauces a través de los cuales han podido los Estados reconocer capacidad jurídica a las entidades territoriales regionales y locales en sus respectivos ámbitos de actuación.

Así, atendiendo al ámbito material objeto de regulación, podemos señalar distintos niveles de actuación en la cooperación transfronteriza: la cooperación interestatal, por un lado, y la que se ha ido desarrollando en la práctica, por vía convencional o administrativa, a nivel regional<sup>11</sup> o municipal (local), por otro lado<sup>12</sup>.

---

*Autónomas y Derecho Internacional*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, VI Jornadas, Santiago de Compostela, 1 a 4 de junio de 1981, Xunta de Galicia, Santiago, 1982, pp. 13-88; A. REMIRO BROTONS, “La actividad exterior del Estado y las Comunidades Autónomas”, *Estudios sobre la Constitución Española de 1978* (edición preparada por M. Ramírez), Libros Pórtico, Zaragoza, 1979, pp. 353-377, en concreto, p. 361, donde advierte “el error básico de enfoque en el que han caído los constituyentes. Contemplando las *relaciones internacionales* con lentes decimonónicas parecen haberlas concebido como una *materia* diferenciada de las demás que se registran en los 32 números del art. 149. 1 y en los 22 del correspondiente anterior y no como un segundo ámbito más amplio -el ámbito *exterior*- en el que todas ellas -repartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas- pueden estar presentes”.

<sup>9</sup> Vid. A. REMIRO BROTONS; R. M. RIQUELME CORTADO; E. ORIHUELA CALATAYUD; J. DíEZ-HOCHLEITNER y L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Op. cit.*, p. 565. Vid., también, M. PÉREZ GONZÁLEZ, “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 545-564.

<sup>10</sup> Art. 149, pfo. 1. 3ª de la Constitución Española y art. 55, pfo. 1 (“defined domestic matters”) de la Constitución de Gibraltar de 30 de mayo de 1969. La política exterior de Gibraltar es competencia del Reino Unido (vid. el texto del art. 55 de la Constitución de Gibraltar sobre reparto de competencias entre el Reino Unido y el Gobierno de Gibraltar en <<http://www.gibraltar.gov.gi/>>, en concreto, el despacho ministerial de 23 de mayo de 1969 -Despatch, pfo. 3, Foreign and Commonwealth Office, London, HGG-1/8, 23rd. May, 1969, pp. 72-73 y 76-80-, que contiene el listado de competencias de ámbito interno (“domestic matters”) otorgadas al Gobierno de Gibraltar.

<sup>11</sup> Una “referencia especial a la cooperación transfronteriza” es la realizada por C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ en su trabajo *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*, *cit.*, Capítulo III, pp. 59-85.

<sup>12</sup> Refiriéndose a la cooperación transfronteriza, el Profesor PASTOR RIDRUEJO ha señalado asimismo que “esta manifestación de la cooperación internacional, tendente a la solución de los problemas causados por el hecho fronterizo –tráfico de personas, en especial trabajadores; regímenes de control policial y aduanero, comunicaciones por carretera y ferrocarril, explotación de determinados recursos, etcétera- no sólo se realiza en nuestros días a nivel interestatal, es decir, por acuerdos entre Estados, sino también a nivel regional y local, esto es, por acuerdos o entendimientos entre colectividades de esta índole” (*op. cit.*, pp. 327-328). Sobre los “niveles de actuación e institucionalización progresiva de la cooperación transfronteriza”, vid. también J. PUEYO LOSA, “Las competencias del Estado (II)...”, Cap. XVIII de M.

Niveles de actuación diferenciados, también en la percepción del carácter prioritario que se tiene de los intereses en juego<sup>13</sup>.

De esta manera, se sitúa, en primer lugar, a un nivel interestatal la búsqueda de soluciones a problemas que pudieran derivar de la delimitación de fronteras (terrestres, marítimas y aéreas) que, en cuanto atributo de la soberanía de los Estados, es competencia exclusiva de los Gobiernos centrales. En este sentido, tomando como referencia la controversia hispano-británica sobre las aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar, España y el Reino Unido decidieron adoptar un acuerdo verbal en 1998 para regular la pesca en dichas aguas<sup>14</sup>. Es por ello que, unos meses después, al adoptarse un nuevo acuerdo de pesca entre los pescadores españoles y el Gobierno de Gibraltar para poner fin a los incidentes que se fueron sucediendo tras el apresamiento por las autoridades gibraltareñas del pesquero “Piraña”, el entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. Matutes, declaraba públicamente lo que sigue: “El Gobierno español no puede reconocer la competencia de las autoridades locales de Gibraltar en temas que tienen que ver con la soberanía”<sup>15</sup>. Asimismo, el Gobierno español instaba al Reino Unido a reconocer de manera pública e inequívoca la existencia del acuerdo de 1998 y a manifestar su voluntad de cumplirlo<sup>16</sup>.

---

DÍEZ DE VELASCO, *Op. cit.*, p. 400. Más amplia es la referencia sobre los distintos niveles de actuación en la cooperación transfronteriza que aparece en A. REMIRO BROTONS; R. M. RIQUELME CORTADO; E. ORIHUELA CALATAYUD; J. DÍEZ-HOCHLEITNER y L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *Op. cit.*, (pp. 565-569), al señalar el nivel interestatal, el interregional, el intermunicipal, el de las instituciones públicas y privadas (Cámaras de Comercio, asociaciones culturales, etc.) y el comunitario.

<sup>13</sup> Como ha señalado J. SALGADO ALBA, “Ideas sobre la solución del problema de Gibraltar”, *Estudios sobre Gibraltar, cit.*, p. 265: “... son, lógicamente los intereses superiores del primer nivel o nivel estatal, los de España y Gran Bretaña, los que en el fondo condicionan los intereses subsidiarios del segundo nivel o nivel local, lo cual no significa que tanto para los habitantes de Gibraltar como para los del Campo, sus propios intereses se aprecien o valoren en ocasiones como más importantes o más dignos de atención que esos superiores intereses de los Estados protagonistas del contencioso, el Estado que ostenta la soberanía (y el Mando) sobre Gibraltar, y el que aspira a obtenerla”.

<sup>14</sup> Vid. el contenido de dicho acuerdo en <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmfaff/366/9042004.htm>>, que ha sido analizado en nuestro estudio “La Bahía de Algeciras y las aguas españolas”, *Gibraltar, 300 años, cit.*

<sup>15</sup> La declaración del Ministro español de Asuntos Exteriores puede verse en *El País*, de 3 de febrero de 1999. Y es que la crisis originada tras el apresamiento por las autoridades de Gibraltar del pesquero español “Piraña”, cuando se encontraba faenando durante la madrugada del 26 de enero de 1999 en las aguas de la Bahía de Algeciras, llevó a los pescadores de la zona a firmar un acuerdo de pesca con el Ministro Principal de Gibraltar. Vid. al respecto nuestro estudio “La Bahía de Algeciras y las aguas españolas”, *cit.*

<sup>16</sup> Vid. los comunicados emitidos por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores español, durante los días 28 y 29 de enero de 1999, (n.ºs. 8.421 y 8.422). En el primero de ellos, el Gobierno español, tras manifestar su preocupación por la situación pesquera en las aguas próximas al Peñón, insta al Reino Unido a reconocer igualmente, y de manera pública e inequívoca, la existencia del acuerdo verbal ratificado en Luxemburgo el 5 de octubre de 1998 por los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, así como a manifestar su voluntad de cumplirlo. En el segundo de ellos, y tras el apresamiento del pesquero español “Piraña”, el Ministerio de Asuntos Exteriores español presentó al embajador del Reino Unido una protesta oficial, pidiendo una vez más al Gobierno británico que ratificara de nuevo públicamente la vigencia del acuerdo alcanzado el 5 de octubre y que garantizara su cumplimiento.

En el nivel interestatal de la cooperación transfronteriza quedaría comprendida, asimismo, la competencia exclusiva del Gobierno central español sobre aeropuertos de interés general, control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, de conformidad con el art. 149. pfo. 1, 20ª de la Constitución Española. Un ejemplo de ello es la “Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar”, suscrita en 1987 por los Gobiernos centrales español y británico<sup>17</sup> (que nunca se llegó a aplicar por oposición de las autoridades locales gibraltareñas)<sup>18</sup> en el marco de las negociaciones del llamado Proceso de Bruselas. Negociaciones que permitieron adoptar ese mismo año la “Declaración conjunta sobre servicios marítimos y comunicaciones terrestres”<sup>19</sup>.

Lo mismo ocurrirá en relación con las restricciones que pudieran darse en la zona fronteriza, reconociéndose únicamente competencias al Gobierno de España y al del Reino Unido, en el marco de la Unión Europea, para regular todo lo relativo, por ejemplo, a la libre circulación de personas<sup>20</sup>, mercancías<sup>21</sup>, etc., quedando comprendida

<sup>17</sup> Vid. F. OLIVIÉ, “Gibraltar y la Política Exterior de España, de 1975 a nuestros días”, *Estudios sobre Gibraltar*, cit., p. 157 y el anexo documental del citado libro *Gibraltar, 300 años*.

<sup>18</sup> Sobre el Acuerdo hispano-británico para aplicar normas aéreas en Gibraltar, que ha sido calificado de ilegal por el Gobierno del Peñón, vid. *El Mundo*, de 26 de marzo de 2002. Recientemente se han publicado noticias contradictorias sobre el posible acuerdo que España y el Reino Unido estarían ultimando para establecer un enlace aéreo entre Madrid y Gibraltar. Vid. los titulares de prensa de Europa Press (<<http://www.hispavista.com>>), de 22 de abril de 2003: “España y Reino Unido ultiman un acuerdo para establecer tres vuelos diarios entre Madrid y Gibraltar”; “Fomento afirma que no hay negociaciones con Aviación Civil británica para un enlace aéreo Madrid-Gibraltar”; “El alcalde de La Línea afirma no tener noticias sobre la creación de un enlace aéreo Gibraltar-Madrid”. Vid. también las noticias publicadas en dicho medio un día después: “El alcalde de Algeciras destaca que Madrid y Londres no niegan contactos para una línea aérea con Gibraltar” y “El Gobierno del Peñón ‘no tiene constancia’ de un proyecto para crear un enlace aéreo Madrid-Gibraltar”.

<sup>19</sup> Vid. el anexo documental de la citada obra *Gibraltar, 300 años*. Según el tenor literal de dicha Declaración, España y el Reino Unido acordaron lo siguiente:

“...El servicio de transbordador entre Algeciras y Gibraltar se restablecerá tan pronto como sea posible para beneficio mutuo de España y de la población de Gibraltar y del Campo de Gibraltar.

Se adoptarán medidas urgentes para mejora del flujo del tráfico terrestre (por ejemplo, mediante la introducción de canales rojo y verde). Ambas partes cooperarán en un estudio a plazo más largo de otras posibles mejoras”.

<sup>20</sup> Con anterioridad al ingreso de España en las Comunidades Europeas, en relación con las contramedidas adoptadas por el Gobierno español tras la creación por Inglaterra de un Consejo Ejecutivo y de un Consejo Legislativo en Gibraltar (1954); el cierre de la Verja por España (1969); y el acuerdo alcanzado por los Gobiernos español y británico en la Declaración de Lisboa (1980) de proceder al restablecimiento de comunicaciones directas en la región, así como las medidas acordadas tras la Declaración de Bruselas (1984) sobre el establecimiento de libre tránsito de personas, vehículos y mercancías entre Gibraltar y el territorio circunvecino, vid. *in extenso* la nota 14 de nuestro estudio “El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar”, cit.

<sup>21</sup> El primer intento de cooperación transfronteriza a nivel interestatal se remonta al siglo XIX cuando, a iniciativa de España y dejando a salvo las cuestiones de soberanía, el Reino Unido aceptó inicialmente negociar en 1881 un *modus vivendi*, con el fin de evitar los continuos rozamientos que por tierra y mar venían manteniendo ambos Estados en la represión del contrabando. Entre los documentos anexos al estudio de M. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: “Gibraltar y sus aguas jurisdiccionales”, *Boletín de la Real Academia de la Historia*, vol. 196, nº 2, 1999, pp. 327-336, vid. la Conferencia con el Ministro de Inglaterra, Mr. West, celebrada el 15 de junio de 1881, sobre el *modus vivendi* en la Bahía de Gibraltar y *Estatu quo* en la parte de tierra, p. 331. En fechas más recientes (febrero de 1990), los Ministros de Asuntos Exteriores español y británico convinieron en extender a Gibraltar un Acuerdo hispano-británico

dicha regulación en el denominado nivel comunitario de la cooperación transfronteriza<sup>22</sup>. En este sentido, de conformidad con lo previsto en el art. 299, 4º TCE<sup>23</sup>, siendo Gibraltar parte del territorio europeo, y al asumir el Reino Unido la titularidad de sus relaciones exteriores, Gibraltar queda vinculada por los acuerdos que adopte el Reino Unido<sup>24</sup>.

En este primer nivel interestatal habría que situar, igualmente, aunque tomando como base jurídica una ley española en materia de sanidad, la actuación del Gobierno español que decretó en 2003 el cierre temporal de la Verja con Gibraltar, tras atracar el crucero británico “Aurora” en el puerto gibraltareño<sup>25</sup>.

No obstante, si nos centramos, en segundo lugar, en la actuación en ámbitos materiales sobre los que no asume competencias exclusivas el Gobierno central español (por ejemplo, la cooperación en los órdenes cultural, educativo, de investigación, etc.; la asistencia mutua y gestión de servicios públicos, como la cooperación en materia de

---

de extradición de 1985 y otro Acuerdo de 1989 por el que España y el Reino Unido establecían una colaboración para perseguir el contrabando. Vid. F. OLIVÉ, *loc. cit.*, p. 159.

<sup>22</sup> En relación con los controles en frontera, vid. el Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del art. 14 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea al Reino Unido y a Irlanda, añadido por el Tratado de Amsterdam como anejo al TUE y al TCE. El art. 1 *in fine* de este Protocolo señala que “... Las referencias al Reino Unido contenidas en el presente artículo incluirán los territorios cuyas relaciones exteriores asuma el Reino Unido”, siendo de aplicación, en consecuencia, al territorio de Gibraltar. Sobre el régimen especial de Gibraltar en la Comunidad Europea, vid. el estudio realizado por C. IZQUIERDO SANS, *Gibraltar en la Unión Europea. Consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Tecnos, UAM ediciones, Madrid, 1996, pp. 128-202.

<sup>23</sup> Dispone literalmente el art. 299, pfo. 4 del TCE lo que sigue: “Las disposiciones del presente Tratado se aplicarán a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores asuma un estado miembro”.

<sup>24</sup> Vid. en este sentido A. RODRÍGUEZ BENOT, “Acuerdos de cooperación entre España y el Reino Unido de 19 de abril de 2000 a propósito de Gibraltar”, *REDI*, vol. LII (2000), 1, pp. 273-275. Se adoptaron tres acuerdos: Uno prevé un régimen relativo a las autoridades gibraltareñas en el contexto de los Instrumentos de la Unión Europea; otro se refiere a la cooperación policial entre España y el Reino Unido en el Campo de Gibraltar; el último relativo al formato del documento de identidad expedido por Gibraltar a los nacionales británicos que residen en la Colonia.

<sup>25</sup> En él viajaban más de 550 pasajeros que padecían los síntomas del virus estomacal conocido por el nombre de “Norwalk”. Vid. los artículos de prensa de *El Mundo*, de 3 a 6 de noviembre de 2003. Según se hizo público en este Diario el día 3 de noviembre (“Aznar ordena el cierre de la frontera con Gibraltar por la llegada del ‘Aurora’): “Razones sanitarias han llevado a España a cerrar su frontera con Gibraltar por primera vez desde 1985... El paso fronterizo ha sido clausurado a las 7.30 horas y volverá a abrirse cuando Sanidad determine que no hay ningún riesgo para la población”. No obstante, autoridades de la zona se personaron en la Verja ante la alarma despertada por el cierre de la misma, entrando incluso en territorio de Gibraltar. El buque partió el día 3 de noviembre a las 18h00. Según Sanidad, el cierre de la frontera es una medida “excepcional y preventiva”, decisión respaldada por la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública, cuyo art. 3 establece: “Con el fin de controlar las enfermedades transmisibles, la autoridad sanitaria, además de realizar las acciones preventivas generales, podrá adoptar las medidas oportunas para el control de enfermos, de las personas que estén o hayan estado en contacto con los mismos y del medio ambiente inmediato, así como las que se consideren necesarias en caso de riesgo de carácter transmisible”. Conforme a lo dispuesto en su art. 1, por autoridades sanitarias debe entenderse las de las distintas Administraciones públicas, dentro del ámbito de sus competencias, correspondiendo en este caso al Gobierno de la Nación la adopción de medidas vinculadas al cierre de una frontera exterior. La frontera se reabrió el mismo día 3 de noviembre, dos horas después de que zarpara el crucero “Aurora”.

salud e higiene, catástrofes naturales, servicios de aguas o de transportes entre municipios limítrofes; protección del medio ambiente; o desarrollo regional y ordenación del territorio)<sup>26</sup>, las relaciones de cooperación transfronteriza podrían desarrollarse a un nivel subestatal.

Ahora bien, la controversia hispano-británica sobre el Peñón de Gibraltar ha condicionado de forma sensible el marco jurídico regulador de la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales subestatales españolas, por un lado, y el Gobierno de Gibraltar, por otro lado. Ello obedece, principalmente, al hecho de que la cooperación transfronteriza fue contemplada de forma específica en la Declaración de Bruselas de 1984 como un objetivo a promover en el marco de un proceso negociado ente España y el Reino Unido, donde serían tratadas asimismo las cuestiones de soberanía. En este sentido, el punto 1, c) de la Declaración de Bruselas prevé textualmente: “El establecimiento de un proceso negociado a fin de solucionar todas sus diferencias entre Gibraltar, así como promover, en beneficio mutuo, la cooperación en materia económica, cultural, aérea, militar y medio-ambiental. Ambas partes acuerdan que, en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía...”<sup>27</sup>.

Por lo tanto, en el Proceso de Bruselas y en cumplimiento de la medida acordada por España y el Reino Unido en 1984 de promover la cooperación en beneficio mutuo, se aprobaron tres años más tarde sendas Declaraciones conjuntas (las referidas sobre el aeropuerto de Gibraltar, y sobre servicios marítimos y comunicaciones terrestres).

Pero además de la vía bilateral negociadora, pueden los Estados establecer, a través de convenios internacionales, el marco jurídico de la cooperación transfronteriza, atribuyendo competencias para ello a sus entidades territoriales regionales y locales.

---

<sup>26</sup> Vid. J. PUEYO LOSA (Cap. XVIII) de M. DÍEZ DE VELASCO, *Op. cit.*, p. 399.

<sup>27</sup> En relación con la puesta en marcha del proceso negociador previsto en la Declaración de Bruselas, los Ministros de Asuntos Exteriores de España y del Reino Unido, en su primera reunión celebrada el 5 de febrero de 1985 (fecha de apertura de la Verja), acordaron constituir grupos de trabajo sobre las medidas contempladas en dicha Declaración, así como la supervisión periódica (dos veces al año) de sus actividades, en reuniones que estarían presididas por el Director General de Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores (MAE) y por su homólogo británico. Por su parte, los Ministros se reunirían con periodicidad anual. Y es que, según se acordó en la Declaración de Bruselas (punto 3): “Se celebrarán reuniones de grupos de trabajo que serán supervisadas periódicamente en encuentros que, para este propósito, mantendrán los ministros de Asuntos Exteriores español y británico”. Como ha señalado el Profesor REMIRO BROTONS, hubo en la práctica materias que fueron tratadas mediante contactos ocasionales entre las autoridades competentes de las partes, sin llegar a constituirse grupos de trabajo, destacando al respecto la importancia de la participación de las autoridades gibraltareñas y, por parte española, de las andaluzas y municipales del Campo de Gibraltar, atendiendo a sus propios ámbitos de competencia. Vid. su estudio “Regreso a Gibraltar: Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos”, nota 49, en *Gibraltar, 300 años, cit.* Por otro lado, señala J. SALGADO ALBA (*loc. cit.*, pp. 263-264): “Se llegó a un acuerdo para constituir los ‘grupos de trabajo’ tan acertadamente previstos, para desarrollar las negociaciones concretas en los aspectos de tráfico aéreo, cooperación económica, cultura, transporte y medio ambiente. Pero no se creó ningún grupo especial de trabajo para tratar de la soberanía, ‘reservando’ este primordial asunto para ser tratado por ‘canales diplomáticos’ bajo la dirección de los dos Ministros de Asuntos Exteriores que deberían reunirse anualmente, sin resultados apreciables hasta hoy”.

En este sentido, conviene destacar el Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, adoptado en el seno del Consejo de Europa el 21 de mayo de 1980, que establece el marco jurídico general y reconoce a dichas entidades la facultad para concluir acuerdos o contratos de carácter transfronterizo<sup>28</sup>.

Refiriéndonos al supuesto que nos ocupa, si bien España ratificó dicho Convenio-marco en 1990, no lo ha hecho hasta la fecha el Reino Unido<sup>29</sup>.

A esta falta de vinculación al Tratado por parte del Reino Unido habría que añadir que, en los términos del Convenio-marco europeo, los Estados partes asumen sólo obligaciones de comportamiento, consistentes éstas en “promover”, “facilitar” o “favorecer” las iniciativas de las entidades territoriales en temas de cooperación transfronteriza, no así la obligación de reconocer a las mismas capacidad jurídica para concluir acuerdos o contratos al respecto<sup>30</sup>.

Es más, en el caso de España, la ratificación del Convenio-marco se hizo acompañar de una declaración expresa, en virtud de la cual, la efectiva aplicación de este Convenio quedaba subordinada a la celebración de acuerdos bilaterales con la otra parte afectada (acuerdos interestatales de cobertura), en los que debía precisarse el marco jurídico de los convenios de cooperación transfronteriza que pudieran suscribir sus entidades territoriales. En su defecto, continuaba señalando dicha declaración, la eficacia de los convenios suscritos por dichas entidades exigía la conformidad expresa de los Gobiernos de las partes implicadas<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Un sector mayoritario de la doctrina lo considera una “declaración programática de objetivos e intenciones” y no un Tratado internacional con derechos y obligaciones jurídicas precisas. Sobre el Convenio-marco europeo de cooperación transfronteriza, vid. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *Op. cit.*, pp. 61-64. Puede verse asimismo el estudio realizado por M. ARENAS MEZA, “Los instrumentos jurídicos de la cooperación transfronteriza y la práctica convencional europea” en A. A. HERRERO DE LA FUENTE (Ed.), *La cooperación transfronteriza hispano-portuguesa en 2001*, Cuadernos del Instituto Rei Afonso Henriques de Cooperación transfronteriza, nº 1, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 213-227; G. ALBIOL BIOSCA, “Las relaciones entre entidades territoriales limítrofes en el marco del Convenio Europeo de 21 de mayo de 1980”, *Constitución, Comunidades Autónomas y Derecho Internacional, cit.*, pp. 225-233 y “Cooperación transfronteriza y unificación europea en el Convenio de Madrid de 21 de mayo de 1980”, *RIE*, vol. 10, nº 2, mayo-agosto de 1983, pp. 455-473.

<sup>29</sup> En palabras de M. PÉREZ GONZÁLEZ: “... en el Reino Unido las entidades subestatales no están autorizadas para concluir contratos de Derecho privado o público con entidades subestatales extranjeras...”. Vid. “Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional en la cooperación transfronteriza entre colectividades territoriales”, *cit.*, p. 556.

<sup>30</sup> Señala, no obstante, el Profesor PÉREZ GONZÁLEZ (*ibidem*, p. 555), que el compromiso de los Estados partes en el Convenio-marco de favorecer la cooperación entre aquellas entidades genera a cargo de ellos la obligación de justificar la no adopción de medidas en ese sentido.

<sup>31</sup> Conforme a la declaración española en el momento de la ratificación del Convenio-marco europeo, la actuación de las entidades debe hacerse respetando las competencias previstas por el Derecho interno en materia de relaciones internacionales, así como las normas de control o supervisión a las que estén sometidas las entidades territoriales, siendo competentes para esto último, el Ministerio de Asuntos Exteriores y el Ministerio para las Administraciones Públicas. Vid. *BOE* de 16 de octubre de 1990 (nº 248), “Convenio Marco Europeo de 21 de mayo de 1980, ratificado por instrumento de 10 de julio de 1990. Jefatura del Estado, Fronteras. Cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales”.

Tampoco han adoptado España y el Reino Unido un acuerdo bilateral en este sentido. Sí lo ha hecho en cambio España con Francia en el Tratado de Bayona de 1995<sup>32</sup>, concretando el marco jurídico, las formas y los límites de la cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales en la zona fronteriza de los Pirineos<sup>33</sup>, y lo ha hecho asimismo con Portugal en 2002<sup>34</sup>.

Pero el Tratado de Bayona, al igual que el Convenio-marco europeo, supedita la celebración de acuerdos de cooperación entre entidades territoriales a la conformidad expresa del Gobierno español (art. 12)<sup>35</sup>, en tanto la legislación española no regule el procedimiento aplicable.

En el ámbito interno español, el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, regula los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades

---

<sup>32</sup> El Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, hecho en Bayona el 10 de marzo de 1995 (en vigor, desde el 24 de febrero de 1997), estableció un marco jurídico preciso y detallado de los convenios de cooperación transfronteriza que pueden suscribir las entidades territoriales. Sobre este Tratado pueden verse los estudios realizados por C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales”, *REDI*, vol. XLIX (1997), 1, pp. 304-307, y “El Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales: Un marco jurídico completo”, *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 9-28. Una “breve referencia al régimen jurídico existente en Francia con anterioridad al Tratado de Bayona de 10 de marzo de 1995 y a las figuras que éste recoge” es la que hace dicho autor en *La acción exterior de las Comunidades Autónomas...*, *cit.*, pp. 64-67. Sobre el Tratado de Bayona, vid. también pp. 68-76.

<sup>33</sup> El Tratado de Bayona de 1995 resuelve, en cierto modo, las dificultades que derivan de la inexistencia en nuestro ordenamiento jurídico interno de una regulación completa sobre la materia. En él se reconoce como sujetos de la cooperación no sólo a las entidades territoriales contiguas a la frontera, sino también a aquellas otras que se encuentran físicamente más alejadas, pudiendo éstas tener distinto rango (Comunidad Autónoma, provincia o municipio), y establece los principios por los que se rige su actuación, como son el respeto del derecho interno y de los compromisos internacionales de cada Estado, así como el respeto de las competencias que los ordenamientos jurídicos atribuyen a las entidades territoriales. Señala también el régimen jurídico, la duración de los acuerdos de cooperación y el contenido de los Estatutos de los organismos de cooperación transfronteriza, pudiendo tener éstos reconocida o no personalidad jurídica.

<sup>34</sup> Vid. M<sup>a</sup>. J. MERCHÁN PUENTES, “El tratado bilateral hispano-portugués sobre cooperación transfronteriza de 2002”, *RDCE*, año 7, núm. 15, mayo-agosto de 2003, pp. 717-740 y M. SOBRIDO PRIETO, “El tratado hispano-portugués sobre la cooperación transfronteriza territorial”, *REEI*, n<sup>o</sup> 8/2004 (<<http://www.reei.org>>). Sobre el “Protocolo de cooperación transfronteriza entre la Comunidad Autónoma de Extremadura y las regiones portuguesas limítrofes”, vid. J. A. PAVÓN PÉREZ en *REDI*, vol. XLVIII (1996), 1, pp. 404-408. Sobre la cooperación transfronteriza luso-extremeña, vid. M<sup>a</sup> I. NIETO FERNÁNDEZ, *Las relaciones exteriores de Extremadura. Historia de una década (1990-1999)*, Junta de Extremadura, Presidencia, Mérida, 2003, en concreto, pp. 152-227.

<sup>35</sup> Señala expresamente el art. 12 del Tratado de Bayona lo que sigue: “Transitoriamente, por lo que concierne a las entidades territoriales españolas, en tanto la legislación española no haya definido el procedimiento aplicable, la eficacia de los Convenios requerirá la conformidad expresa del Gobierno español.

Las entidades territoriales españolas que, previamente a la entrada en vigor del presente Tratado, hubiera concluido Convenios con entidades territoriales francesas sin haber seguido el procedimiento establecido en la Declaración formulada por España al ratificar el Convenio marco de Madrid de 21 de mayo de 1980, dispondrá de un período de un año, a partir de la entrada en vigor del presente Tratado, para adaptar al mismo dichos Convenios”.

locales con entidades territoriales extranjeras, consagrando el poder de supervisión y control de las autoridades del Estado sobre los mismos<sup>36</sup>.

Si bien el articulado de este Real Decreto prevé la posibilidad de que las entidades territoriales puedan adoptar convenios de cooperación transfronteriza previo control de legalidad de los mismos a través de la notificación previa a la Administración General del Estado, de su Exposición de Motivos parece deducirse que este nuevo procedimiento sólo sería operativo de existir previamente un tratado interestatal de cobertura (la necesidad de éstos ha sido sólo contemplada de forma expresa con Francia y Portugal; nada se dice respecto al Reino Unido)<sup>37</sup>.

Son dos los requisitos que señala el Real Decreto<sup>38</sup>:

1) La obligación de comunicación previa del proyecto de acuerdo de cooperación transfronteriza a la Administración General del Estado<sup>39</sup>, operando en el plazo de un mes la técnica del silencio positivo en favor de su legalidad<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Sobre este Real Decreto, vid. J. A. GONZÁLEZ VEGA, “El Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza. ¿Vía libre por fin a la cooperación transfronteriza?”, *REDI*, vol. XLIX (1997), 2, pp. 349-355; J. D. JANER TORRENS, “Nota al Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto, sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los convenios de cooperación transfronteriza de Comunidades Autónomas y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (*BOE* núm. 207, de 29 de agosto de 1997)”, *REDI*, vol. L (1998), 1, pp. 360-363, y; C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, *Op. cit.*, pp. 76-82.

<sup>37</sup> Como señala su Exposición de Motivos: “... El Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales... establece un marco jurídico general en la materia que nuestro país, tanto al firmar como al ratificar dicho Convenio, estimó, al amparo de lo establecido en el mismo, que debía ser completado mediante Acuerdos interestatales con Francia y Portugal. La declaración formulada en este sentido por España al ratificar el Convenio Marco Europeo estableció que, mientras no existieran tales Acuerdos interestatales, los convenios que suscribieran las entidades territoriales españolas necesitaban, para su eficacia, la conformidad expresa del Gobierno de la Nación. La entrada en vigor, el 24 de febrero de 1997, del Tratado entre el Reino de España y la República francesa sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales..., plantea la necesidad de establecer un procedimiento alternativo al que resulta de la declaración antes mencionada, al haberse determinado a través de dicho Tratado un marco jurídico preciso y detallado de los convenios de cooperación transfronteriza que pueden suscribir las entidades territoriales.

El presente Real Decreto regula los dos elementos fundamentales que articulan el nuevo procedimiento que, por la razón indicada, no puede sustentarse, como era el caso del procedimiento de conformidad expresa, en una técnica aprobatoria a su vez necesitada de un pronunciamiento explícito...”.

<sup>38</sup> Las reglas procedimentales para facilitar el cumplimiento de este nuevo procedimiento sobre suscripción de convenios de cooperación transfronteriza que regula el Real Decreto 1317/1997 aparecen en la Resolución de 14 de noviembre de 1997 (*BOE* de 12 de diciembre de 1997, nº 297, de la Secretaría de Estado para Administraciones Territoriales, sobre “Comunidades Autónomas y Entidades Locales. Publicación del Acuerdo de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas y del Acuerdo de la Comisión Nacional de Administración Local, relativos al procedimiento para cumplir lo establecido en el Real Decreto 1317/1997, de 1 de agosto (RCL 1997, 2150), sobre comunicación previa a la Administración General del Estado y publicación oficial de los Convenios de cooperación transfronteriza con entidades territoriales extranjeras”).

<sup>39</sup> El art. 1 del citado Real Decreto establece la obligación que tienen las Comunidades Autónomas y las entidades locales de comunicar previamente a la Secretaría de Estado para las Administraciones territoriales (del Ministerio de Administraciones Públicas) los proyectos de convenio de cooperación

2) La publicación oficial del acuerdo de cooperación transfronteriza en el BOE<sup>41</sup>.

Tomando, pues, en consideración la inexistencia de un acuerdo interestatal de cobertura entre España y el Reino Unido, las relaciones de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales españolas y el Gobierno de Gibraltar han de contar con la aprobación expresa del Gobierno español, de conformidad con la declaración española realizada en el momento de la ratificación del Convenio-marco europeo.

Pero la vinculación cooperación transfronteriza–controversia histórica sobre el Peñón y, en consecuencia, la falta de actuación oficial por parte de España y del Reino Unido, ha dificultado, si bien no impedido, las iniciativas de cooperación transfronteriza entre los entes territoriales menores.

## 2. La práctica subestatal existente

Los condicionantes ya referidos del marco jurídico regulador de la cooperación transfronteriza no han impedido en la práctica a las autoridades españolas y al Gobierno de Gibraltar mantener relaciones infraestatales, aunque fuera de dicho marco, basadas en la espontaneidad y en el deseo de trabajar conjuntamente en la satisfacción de intereses comunes. En este sentido, se han adoptado “acuerdos” y “contratos” que si bien pueden plantear problemas relativos a la determinación de su naturaleza jurídica y el Derecho aplicable, favorecen la convivencia entre poblaciones vecinas y fomentan el diálogo político, al margen del proceso negociador que hasta ahora han mantenido España y el Reino Unido sobre el futuro de la Colonia.

El inicio práctico de esta cooperación espontánea se remonta a 1988<sup>42</sup>, coincidiendo con la llegada al Gobierno de Gibraltar del Sr. Bossano, quien siendo

---

transfronteriza que pretendan suscribir. El cumplimiento de esta obligación condiciona la eficacia del acuerdo, siendo su finalidad evitar conflictos jurídicos derivados del incumplimiento por las entidades territoriales de lo dispuesto en el Convenio-marco europeo y en los tratados internacionales celebrados por España para su aplicación.

<sup>40</sup> Si la Administración General del Estado observara que el proyecto no se ajusta al ordenamiento jurídico podrá hacer objeciones a la entidad territorial. Si éstas no se hacen en el plazo de 1 mes se entiende que no existe oposición a la firma del convenio, momento a partir del cual empieza a surtir efectos. De no cumplirse esta obligación de comunicación previa, o de ser contrario el convenio al ordenamiento jurídico sobre cooperación transfronteriza entre entidades territoriales, la Administración General del Estado utilizará, para hacer valer su oposición, los medios que el ordenamiento jurídico pone a su disposición para las controversias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales (LOT, Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Ley reguladora de las Bases del Régimen Local).

<sup>41</sup> Este requisito se plantea como una exigencia para que el convenio produzca efectos en España frente a terceros, siendo aplicable entre las partes desde el momento de la firma. Según el art. 2 de este Real Decreto, para que los convenios suscritos por entidades territoriales españolas puedan tener eficacia en España frente a terceros (sujetos distintos de los firmantes), deberán ser publicados oficialmente en el BOE, con independencia de que lo sean también en otros diarios oficiales. Se trata de un requisito que tiene carácter retroactivo, en relación con los acuerdos firmados antes de la entrada en vigor del Real Decreto, de conformidad con lo dispuesto en su disposición transitoria.

partidario de actuar por su cuenta en relación con el Reino Unido, rechazaba igualmente cualquier vinculación con el Gobierno central español<sup>43</sup>. La llegada al Gobierno de Bossano fue algo después de la firma del Acuerdo de Londres (de 2 de diciembre de 1987) entre España y el Reino Unido, en relación con el aeropuerto de Gibraltar<sup>44</sup>. Ello motivó que las primeras relaciones de cooperación con los municipios del Campo de Gibraltar giraran en torno al uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar. Con este objetivo se creó el primer órgano de cooperación transfronteriza en enero de 1992, el *Consejo para la Coordinación Económica*, en el que se propuso crear un ente autónomo encargado de la gestión y administración del aeropuerto y la firma de un Protocolo de intenciones al respecto<sup>45</sup>.

El actual Ministro Principal de Gibraltar, el Sr. Caruana, ha continuado en la línea de promover el desarrollo espontáneo de actividades de cooperación transfronteriza, principalmente con los municipios del Campo de Gibraltar y con la Diputación Provincial de Cádiz. Podemos citar como iniciativas las siguientes:

- La creación de una empresa mixta de naturaleza comercial con el Ayuntamiento de Los Barrios -MERCAMED-, cuyo objeto social es el desarrollo de iniciativas comerciales con empresarios de las zonas fronterizas. Dicha empresa tiene tres sedes (las tres dotadas de personalidad jurídica y de carácter mercantil)<sup>46</sup>: una en Los Barrios (constituida como S.A. según el Derecho español, en fase de constitución);

---

<sup>42</sup> No obstante, en 1980, dos semanas antes de adoptarse la *Declaración de Lisboa*, el Congreso de los Diputados aprobó el 27 de marzo de ese año una Proposición No de Ley en la que se consideraba conveniente el restablecimiento gradual de las comunicaciones terrestres y se invitaba al Gobierno a la apertura de la Verja siempre que los avances de la negociación lo permitieran (numeral 3). En los numerales siguientes del mismo documento se urgían iniciativas del Gobierno y de la Junta de Andalucía para “restablecer y profundizar intercambios culturales, económicos, científicos... entre la población del Campo de Gibraltar y la del Peñón, facilitando así un mayor conocimiento y acercamiento” (numeral 4) y se instaba al Gobierno a proceder en el plazo más breve posible a “revisar y hacer realidad los estudios y proyectos relacionados con el Campo de Gibraltar... a fin de establecer un plan coherente para la reactivación de la comarca, especialmente en lo que se refiere a comunicaciones, infraestructura industrial y otras realizaciones que contribuyan a la creación de puestos de trabajo en la zona” (numeral 5). Vid. al respecto el estudio realizado por el Profesor REMIRO BROTONS, “Regreso a Gibraltar...”, *cit.*, nota 29.

<sup>43</sup> Vid. C. IZQUIERDO SANS, *Op. cit.*, pp. 244-246.

<sup>44</sup> Anexo a la “Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar” se preveía en 1987 la creación de un “Comité de Coordinación” en los siguientes términos: “Se establecerá un comité para coordinar las actividades de transporte aéreo civil de las terminales británica y española y para servir de enlace con las autoridades competentes respecto de los requerimientos que las dos terminales impongan en los otros servicios del aeropuerto” (vid. el mandato que dicho Comité asumiría en el anexo documental del libro *Gibraltar, 300 años, cit.*).

<sup>45</sup> Se previó que el Consejo para la Coordinación Económica estuviera integrado por un representante de cada municipio en él representado y que se reuniera al menos dos veces al año, quedando excluido de su ámbito de actuación los asuntos de naturaleza política, asumiendo únicamente competencias en materia de cooperación económica. Los promotores de este Consejo, no operativo actualmente, fueron el Ayuntamiento de Algeciras y el Gobierno de Gibraltar.

<sup>46</sup> Las tres se denominan Mercamed Gibraltar & Los Barrios. La de Los Barrios cuenta con una participación del 50% de la situada en Gibraltar y viceversa. El 2 de agosto de 2002 se procedió a la firma de los acuerdos relativos a la creación de dichas empresas. Vid. Government of Gibraltar Press Office, Press Release nº 96/2002, date: 22 May 2002: “Chief Minister and the Major of Los Barrios meeting” y Press Release nº 138/2002, date: 1 August 2002: “Chief Minister - Los Barrios Visit”.

otra en Gibraltar (sociedad limitada, S.L., ya registrada) y; una tercera en Bruselas (se trata de una Agrupación Europea de Interés Económico -AEIE<sup>47</sup>-, y domiciliada en la Oficina del Gobierno de Gibraltar en Bruselas)<sup>48</sup>.

- En diciembre de 1998 se firmaron una serie de Convenios de Cooperación Cultural, Científica y Técnica entre el Gobierno de Gibraltar y el Ayuntamiento de Los Barrios<sup>49</sup>, en cuyo marco se adoptó el proyecto de explotación conjunta de instalaciones portuarias, presentado por el alcalde de Los Barrios el 5 de octubre de 2000<sup>50</sup>.

- Un proyecto que actualmente se encuentra en fase de estudio es el relativo a la implantación en Los Barrios de una fábrica de papel (esta iniciativa surge de los contactos existentes entre Gibraltar y dicho municipio, si bien es cierto que no puede calificarse de proyecto de cooperación transfronteriza *stricto sensu*). Recientemente se celebró una reunión en Gibraltar de representantes de la empresa municipal Iniciativas

---

<sup>47</sup> Con carácter general, la AEIE fue creada en el seno de la Comunidad Europea, a propuesta de la Comisión, en virtud del reglamento del Consejo nº 2137/85, de 25 de julio (*DOCE*, nº L 199, de 31 de julio de 1985). Vid. M. PÉREZ GONZÁLEZ, "Algunas observaciones sobre el empleo de la técnica convencional...", *loc. cit.*, p. 554. Según el concepto que de las AEIE ofrece el Profesor Gómez Calero, se trata de "un Ente Jurídico, integrado por personas jurídicas o físicas que ejercen actividades económicas o profesionales liberales en el territorio de la Comunidad, nacido de un contrato y dotado de capacidad de obrar, cuyo objeto debe estar vinculado con carácter auxiliar a las actividades de sus miembros y cuya finalidad debe consistir en facilitar o desarrollar dichas actividades y en mejorar o acrecentar sus resultados, pero no en obtener beneficios para sí mismo".

<sup>48</sup> Según prevé el art. 3, pfo. 1 del Borrador del Estatuto de la empresa Mercomed Gibraltar & Los Barrios (facilitado por el abogado de la empresa): "El objeto social de la Agrupación vendrá constituido por la creación, desarrollo, gestión y explotación de Centros Portuarios y Terrestres de Transporte y Logística multimodal; la prestación de servicios y asesoramiento de todo tipo, ya sea técnico, jurídico, de gestión, financiero o económico a los proyectos e iniciativas de promoción del transporte y la logística integral; así como la realización de operaciones económicas y contractuales con terceros, entre ellos las Administraciones Públicas, encaminadas al mejoramiento técnico y económico de las empresas radicadas en los respectivos territorios de los socios, proporcionándoles trabajo y medios para una explotación técnica, industrial y logística más adecuada". Los socios originarios de esta AEIE son dos empresas públicas: "Iniciativas Los Barrios, S.L." y "Gibraltar Development Corporation", si bien, en un principio, se pensó que fueran socios fundadores las dos empresas Mercomed.

<sup>49</sup> En el marco de estos convenios la Oficina de Gibraltar en Madrid presenta la oferta cultural de Los Barrios; también se promueve el intercambio de estudiantes, entre otros proyectos. Información facilitada por el gerente de la empresa municipal "Iniciativas Los Barrios, S. L.". Sobre el encuentro el próximo 22 de abril entre alumnos de Los Barrios y de Gibraltar, vid. *Europa Sur digital*, de 23 de febrero de 2005.

<sup>50</sup> Este proyecto, firmado también por el Ministro Principal de Gibraltar, fue rechazado por el Gobierno central español, según información facilitada de carácter extraoficial. Un proyecto muy completo desarrollado en 184 páginas que contienen, además de una breve descripción y situación del proyecto (localización geoestratégica y descripción de las instalaciones portuarias), una amplia definición de su objeto (aprovechamiento logístico del transporte y del comercio), con previsión del marco jurídico del transporte (normativa comunitaria, estatal y autonómica); logística y centros multimodales de transporte; selección de un operador logístico, y la evolución del proyecto. Sus seis anexos recogen el marco jurídico societario elegido para el desarrollo del proyecto; el modelo de estatutos de sociedad anónima para la explotación del proyecto; las normas de funcionamiento del terminal portuario; Interreg III; el programa de cooperación MEDA; y finalmente, el proyecto de ley por el que se regulan las áreas de transporte de mercancías en Andalucía.

Los Barrios, de la empresa Mercomed Gibraltar&Los Barrios, S.A. (con sede en Los Barrios) y de la multinacional papelera LPC (Leicester Paper Company Group)<sup>51</sup>.

- El proyecto más reciente en el que han trabajado de forma conjunta el Ayuntamiento de Los Barrios y el Gobierno de Gibraltar se enmarca en la segunda convocatoria del Programa Europeo Interreg III B Sudoe, –Programa de iniciativa comunitaria 2000-2006, relativa a la cooperación transnacional en materia de ordenación del territorio y de desarrollo regional (España, Francia, Portugal y el Reino Unido)-, y lleva por título “Red Natura Sud”<sup>52</sup>.

Sin duda alguna, el municipio de Los Barrios es el que más activamente está promoviendo la cooperación con las autoridades gibraltareñas.

- El Gobierno de Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar han acordado programas medioambientales y turísticos (en una reunión celebrada en Gibraltar el 20 de enero de 2004 entre los Sres. D. Peter Caruana y D. Juan Montedeoca, presidente de la Mancomunidad<sup>53</sup>). En esta reunión se acordaron las siguientes medidas:

1) Que en la Feria Internacional de Turismo (FITUR), si bien Gibraltar y la Mancomunidad dispondrían de sus propios expositores, en éstos se presentaría la oferta turística de ambos lados de la Verja<sup>54</sup>.

2) El Gobierno de Gibraltar asume el compromiso de sumarse a la iniciativa comarcal que promueve el reciclaje de la basura en origen. Hasta ahora, Gibraltar ha estado llevando la basura a una planta situada en Los Barrios, que ha sido modernizada en este sentido<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Vid. <<http://www.losbarrios.es>>, noticias del martes 4 de mayo de 2004: “Reunión en Gibraltar con representantes de LPC para el proyecto de la fábrica de papel” y del lunes 10 de noviembre de 2003: “Alonso Rojas -Alcalde de Los Barrios- gestiona en Leicester implantar una fábrica de papel reciclado”.

<sup>52</sup> Según el Diario *Europa Sur*, de 30 de junio de 2004: “Los promotores del proyecto se reunieron ayer en Gibraltar, y a este encuentro asistieron el ministro de Comercio, Industria y Comunicación de Gibraltar, Joe Hollyday; Juan Sandubete, gerente de la empresa municipal Iniciativas Los Barrios; Stephen Ramagge, en representación de la empresa mixta Mercomed participada por Gibraltar y Los Barrios; Víctor Reyes, responsable en el Peñón de Interreg III B-Sudoe, y los técnicos Julián Baldachino, asesor económico del departamento gibraltareño de Industria, y Juan Luis Álvarez, de la consultora CIN-CEET, contratada por Iniciativas Los Barrios para elaborar el proyecto”. Esta iniciativa comunitaria (Interreg III), cuyo objetivo es la cooperación transfronteriza, transnacional e interregional para fomentar el desarrollo y la ordenación armoniosa y equilibrada del territorio europeo, se financia con el fondo estructural FEDER.

<sup>53</sup> Vid. *Canal Sur Web Andalucía*, de 21 de enero de 2004.

<sup>54</sup> Ya en la edición de FITUR’04 el stand de Gibraltar y el de la Mancomunidad del Campo de Gibraltar intercambiaron folletos e información. Vid. la noticia de prensa publicada en *Andalucía24Horas, Diario Digital de Andalucía* (<<http://www.andalucia24horas.com/textoLoc.asp?id=175551&prov=3&loc=279>>), titulada “El presidente de la Mancomunidad del Campo de Gibraltar visitó el stand de la mancomunidad, el de Marruecos y asistió al día de San Roque”, de 31 de enero de 2004.

<sup>55</sup> Sobre el convenio suscrito en octubre de 1997 entre una empresa privada (en representación de Gibraltar) y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar, por el que, contra el pago de un canon, la Mancomunidad se hacía cargo de los residuos sólidos de Gibraltar que eran transportados al

3) Finalmente, la Mancomunidad y Gibraltar acordaron presentar de forma conjunta proyectos de desarrollo local con los que buscar financiación en la Unión Europea.

- Existe, igualmente, un compromiso político asumido por el Gobierno de Gibraltar, la Diputación Provincial de Cádiz y los Ayuntamientos de Los Barrios y Algeciras para crear una sociedad mixta, cuya finalidad es fomentar vuelos entre España y el aeropuerto gibraltareño, así como una ampliación de actuaciones en la gestión aeroportuaria. El gobierno de Gibraltar asumiría el 50% de dicha empresa, mientras que las tres administraciones españolas suscribirían el otro 50%<sup>56</sup>.

- Tras el convenio-marco de colaboración firmado entre la Diputación Provincial de Cádiz y el Gobierno de Gibraltar el 4 de mayo de 1999, y con el fin de proceder al estudio de cuestiones de interés común, se creó el Instituto Transfronterizo del Estrecho de Gibraltar (ITEG), quedando excluido expresamente de su ámbito de actuación cualquier iniciativa que pudiera afectar directa o indirectamente la controversia histórica de fondo, esto es, la soberanía del Peñón. Este acuerdo comprende la aplicación de iniciativas conjuntas en distintos ámbitos como la educación, la cultura o el medio ambiente, promoviendo acciones específicas de mutuo beneficio para las comunidades española y gibraltareña<sup>57</sup>. Son co-presidentes del ITEG el Presidente de la Diputación Provincial de Cádiz y el Ministro Principal de Gibraltar.

Por último, debemos destacar en el ámbito regional el interés manifestado por la Junta de Andalucía en el mantenimiento de relaciones de cooperación con Gibraltar, principalmente, en materia de desarrollo regional y ordenación del territorio, ámbito en el que se persigue la planificación de una política global y común de administración de los territorios fronterizos. En este sentido, el 21 de mayo de 2002, el Presidente de la Junta de Andalucía, el Sr. D. Manuel Chaves, presentó en Algeciras el contenido de un

---

vertedero mancomunado, vid. el estudio de J. VERDÚ BAEZA, "Medioambiente en el Campo de Gibraltar: Controversia y cooperación transfronteriza", en la citada obra *Gibraltar, 300 años*.

<sup>56</sup> Vid. *Noticias del Gabinete de Prensa de la Diputación Provincial de Cádiz*, de 9 de abril de 2002: En palabras textuales del anterior Presidente de la Diputación Provincial de Cádiz (Sr. D. Rafael Román), una vez que las instituciones gibraltareñas y españolas ratifiquen este acuerdo político "deben ser las propias compañías aéreas las que pidan la restitución de los permisos de vuelo". El Sr. Román señalaba también que en la actualidad existe un sistema de restricción de vuelos entre ambos territorios que impide establecer escalas o enlaces aéreos directos entre Gibraltar y aeropuertos españoles, normativa que frustra igualmente las comunicaciones por vía marítima. El Sr. D. Alonso Rojas (alcalde de Los Barrios y Vicepresidente de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar y responsable de Asuntos con la Colonia en la entidad comarcal) recordó que la última escala efectuada entre Gibraltar y el aeropuerto de Barajas data del año 1979.

<sup>57</sup> En el Instituto Transfronterizo del Estrecho de Gibraltar se realizan tres tipos de actividades: de investigación (se centran en la dirección, coordinación y fomento de Grupos de Investigación en temas fronterizos en los que participan profesores de las Universidades colaboradoras); de docencia (su finalidad principal es reforzar la presencia universitaria en el área de influencia. Se impartió un Programa de Doctorado en "Derecho Internacional Público", en colaboración con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Rey Juan Carlos, así como cursos universitarios para la obtención de títulos propios de la Universidad de Cádiz); y actividades de divulgación (mediante la celebración de simposios internacionales, seminarios, jornadas, foros, encuentros, ciclos de conferencias y otras actividades similares). Vid. <<http://www.iteg.org>>.

programa de inversiones para el Campo de Gibraltar y el Peñón<sup>58</sup>, que presentaría a los Gobiernos centrales -español y británico- y a la UE para su cofinanciación<sup>59</sup>. Hasta entonces, Madrid y Londres habían participado por separado en las convocatorias Interreg de la Comisión Europea, buscando financiar proyectos de inversión en el Campo de Gibraltar y en la Colonia<sup>60</sup>. Por ello, de haberse materializado esta nueva iniciativa, hubiese sido la primera vez que la UE financiara con fondos estructurales programas conjuntos para ambos lados de la Verja<sup>61</sup>.

Las dos grandes líneas generales de este programa se basan, por un lado, en la creación del área metropolitana del Campo de Gibraltar<sup>62</sup>, en la que estaría incluida

---

<sup>58</sup> Este programa parte de un documento elaborado por el Ayuntamiento de Los Barrios “Eventuales líneas de colaboración entre la Junta de Andalucía y el Gobierno de Gibraltar”, que fue remitido por el alcalde de dicho municipio al Sr. D. Gaspar Zarrías, entonces Consejero de Gobernación de la Junta de Andalucía, y que éste planteó al Sr. Caruana como base de la cooperación futura entre la Comunidad Autónoma y Gibraltar en el marco de esta Legislatura. Dicho documento fue asumido por la Junta de Andalucía en la práctica totalidad de sus puntos y, junto a unas líneas generales, establecía pautas particulares en materia de medio ambiente; turismo y ocio; residencia y ciudadanía; salud y política sanitaria y asistencial; y finalmente, en materia de educación y formación.

<sup>59</sup> El contenido del programa para el desarrollo económico y social de la zona (que se enmarca en las conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona de 2002) fue enviado por el Presidente de la Junta de Andalucía, D. Manuel Chaves, al Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi, y a los ministros de Exteriores español y británico (entonces Josep Piqué y Jack Straw). Vid. *El País*, de 25 de junio de 2002, artículo titulado “Perales -Consejero de Gobernación- exige al Gobierno que active el programa de interconexión de las poblaciones de Gibraltar y su comarca”.

<sup>60</sup> Vid. la Decisión de la Comisión Europea, de 22 de marzo de 2001, por la que se aprueba el documento único de programación para las intervenciones estructurales comunitarias en Gibraltar, correspondiente al objetivo nº 2 en el Reino Unido -DOCE L 241 de 9 de septiembre de 2002, pp. 64-66.

<sup>61</sup> Vid. el artículo de *El País*, de 19 de marzo de 2002: “Madrid y Londres piden a la UE fondos conjuntos para Gibraltar. Bruselas estudia por primera vez financiar planes para ambos lados de la verja” y *El País*, de 21 de marzo de 2002: “El embajador británico en la OTAN negocia hoy en Bruselas los fondos europeos para Gibraltar. La cifra pasaría de los 60 millones de euros”. Según lo dispuesto en este último artículo, entre los proyectos figuran algunos relacionados con las infraestructuras, las conexiones entre los puertos de Gibraltar y Algeciras, el turismo, el apoyo a las pequeñas empresas o la construcción de una depuradora en el Campo de Gibraltar en beneficio del Peñón.

<sup>62</sup> La propuesta de creación del área metropolitana del Campo de Gibraltar se previó en el anteproyecto de Ley de Cooperación Territorial de Andalucía, paralizado temporalmente durante el mandato de la actual Consejera de Gobernación de la Junta de Andalucía, Dña. Evangelina Naranjo, con el fin de estudiar su adaptación al Estatuto de Autonomía, que se encuentra actualmente en proceso de reforma. Vid. las noticias de prensa publicadas en *Europa Sur digital*, el 3 de julio (“La Junta paraliza otra vez su ley de grandes ciudades y comarcas”) y el 6 de julio de 2004 (“Naranjo dice que la comarca no precisa de ley para dar servicios metropolitanos”). Vid. también la noticia de prensa publicada en el *Diario Sur digital*, <<http://www.diariosur.es>>, el martes 6 de julio “Naranjo reconoce que la Junta tiene en suspenso el proyecto de área metropolitana”. Dicho área estaría integrado por los siete municipios que forman la Comarca del Campo de Gibraltar (Algeciras, San Roque, La Línea de la Concepción, Los Barrios, Tarifa, Castellar de la Frontera y Jimena de la Frontera –vid. el Acuerdo de 17 de mayo de 1994, del Consejo de Gobierno, por el que se formula el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de la Comarca del Campo de Gibraltar, publicado en el *BOJA*, nº 98, de 30 de junio de 1994). Contraria a esta decisión es la postura que mantiene el alcalde de Los Barrios, el también socialista, Alonso Rojas. Vid. *Europa Sur digital*, del miércoles 7 de julio de 2004 (“Rojas se desmarca de Naranjo y exige el área metropolitana”). Hay quien ha querido ver en esta actuación de la Junta de Andalucía la previsión, ante una reforma constitucional y estatutaria, de crear la novena provincia en Andalucía o, tal vez, la oportunidad de “hacer justicia al Campo de Gibraltar dotándolo de un estatus territorial especial con

Gibraltar, previéndose una serie de inversiones en materia de infraestructuras, y por otro lado, en la mejora de los servicios sanitarios, educativos y medioambientales, que fomentarían el acercamiento entre poblaciones vecinas<sup>63</sup>.

Las actuaciones previstas en el programa del Gobierno andaluz se estructuran en los siguientes ejes estratégicos<sup>64</sup>:

El primero consiste en la creación de una ronda interior que une la N-340 con la A-381, enlazando la Bahía de Algeciras con Gibraltar, así como la creación de una plataforma para transporte público (por carretera, metro o tren ligero)<sup>65</sup> y de otra ronda exterior entre ambas vías. También se prevé la creación de dos parques periurbanos – Palmones y Guadarranque-, y de una vía de salida a la Costa del Sol para los habitantes de Gibraltar y La Línea a través de la carretera de El Higuero.

El segundo de los ejes afecta a la protección del medio ambiente, previéndose la puesta en marcha de medidas de depuración de las aguas y del aire.

El tercero referente a la cooperación en materia de educación y de sanidad, contempla el fomento de la enseñanza bilingüe y la construcción de un hospital en La Línea, así como mejoras en el de Algeciras. En materia sanitaria, no existe ningún acuerdo entre el Gobierno de España y el del Reino Unido que constituya jurídicamente el paso previo para que el sistema sanitario público de Andalucía preste asistencia a los gibraltareños, sin perjuicio de la atención sanitaria que reciben como ciudadanos comunitarios<sup>66</sup>.

---

vistas quizás a un próximo fin del contencioso sobre el Peñón” (vid. *Europa Sur digital*, de 7 de julio de 2004, Opinión. “La comarca en el cajón de la Junta”).

<sup>63</sup> Vid. las seis recetas que Seruya propone para mejorar la convivencia: “el uso conjunto del aeropuerto; el establecimiento de una línea regular marítima entre Gibraltar, Algeciras y Marbella; la actualización de las pensiones a los antiguos trabajadores –“retirados por Franco en 1969” –mediante una contribución conjunta hispano-británica; el establecimiento de tres carriles para la entrada y salida por la aduana, lo que conllevaría una mayor fluidez en el tránsito por la Verja; promover la colaboración cultural, deportiva y social; y, por último, la creación de una Comisión Conjunta que debata problemas comunes y domésticos, como la inseguridad o la contaminación de la Bahía”. Suplemento Dominical de 1 de agosto de 2004, Revista del Domingo, “Historias del Peñón. Gibraltar. La última colonia europea”, p. 4. Anteriormente había publicado en *El País*, el 7 de octubre de 1992, otras propuestas bajo el título “Una política constructiva”. En esta ocasión sugería al Gobierno español la aceptación de nueve puntos. Vid. SALUSTIANO DEL CAMPO: “Gibraltar y su Campo en la actualidad”, *Estudios sobre Gibraltar, cit.*, p. 244. Sobre las propuestas de S. SERUYA, vid. asimismo las contenidas en su artículo “Gibraltar: David y Goliath”, *Política Exterior*, julio/agosto 1998, vol. XII, nº 64, p. 141, también en *Gibraltar, 300 años, cit.*

<sup>64</sup> Vid. *El País*, de 22 de mayo de 2002, Sección Andalucía, p. 3: “Chaves propone un programa de inversiones para el Campo de Gibraltar y el Peñón. El presidente desvincula el plan del diálogo entre Londres y Madrid y pide financiación”.

<sup>65</sup> Vid. *Europa Sur digital*, de 19 de octubre de 2004 (“La Junta quiere a Gibraltar en el consorcio de transportes”). Según esta noticia: “La Consejería de Obras Públicas de la Junta de Andalucía prevé que el Consorcio de Transportes Metropolitano del Campo de Gibraltar esté constituido en el primer trimestre de 2005... La consejera es partidaria de que en este consorcio de transporte debe estar incluido Gibraltar y por ello hará presión para que el gobierno de la colonia británica esté presente en la comisión que lo desarrollará, al menos como miembro invitado...”.

<sup>66</sup> Tras consultar a la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía sobre la asistencia sanitaria que reciben los ciudadanos de Gibraltar en los hospitales españoles, tuvimos conocimiento a través de la

Y por último, el cuarto eje estratégico se basa en la creación de un Gabinete de Cooperación para impulsar acciones de sensibilización y divulgación que tengan por destinatarias a la población del Campo de Gibraltar (que cuenta con uno de los índices más elevados de desempleo de la Unión Europea y una fuerte incidencia de la inmigración) y a los vecinos de Gibraltar (cuyo enclave y extensión reducida repercuten en sus conexiones y en áreas como la sanidad y la calidad medioambiental). Dicho Gabinete estaría integrado por el Gobierno de Gibraltar, la Junta de Andalucía y la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar<sup>67</sup>.

## **II. EL NUEVO FORO TRIPARTITO DE DIÁLOGO**

El análisis realizado del marco jurídico y de la práctica subestatal existente en materia de cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar nos permite señalar que los objetivos perseguidos por dicha cooperación, -como dar satisfacción a los intereses comunes de las poblaciones que viven a un lado y otro de la Verja o cooperar en la solución de problemas que pudieran derivar del hecho fronterizo-, se han visto fuertemente limitados o condicionados por la controversia histórica hispano-británica sobre la soberanía del Peñón.

El cambio de estrategia diseñado por el actual Gobierno español para impulsar un proceso que, tras el fracaso de las negociaciones hispano-británicas sobre la co-soberanía del Peñón de 2002, había quedado en suspenso<sup>68</sup>, llevó a los Ministros de Asuntos Exteriores español y británico el pasado 27 de octubre de 2004 a “considerar y realizar consultas ulteriores sobre el establecimiento de un nuevo foro de diálogo con

---

Delegación Provincial de Cádiz que no existe ningún tipo de acuerdo entre España y el Reino Unido al respecto. Ello sin perjuicio, según palabras textuales, “de la atención que se pueda prestar y de hecho se presta en los Hospitales de esta provincia a ciudadanos de Gibraltar que dispongan de los documentos preceptivos para la atención sanitaria a ciudadanos de otros países de la Unión Europea o en situaciones de urgencia de personas en tránsito”. Escrito firmado por el Delegado Provincial, el Sr. D. Hipólito García Rodríguez, en Cádiz, a 24 de julio de 2002.

<sup>67</sup> Vid. *El País*, de 22 de mayo de 2002 y de 25 de junio del mismo año. Se trata de un programa de actuaciones que no ha sido activado por el Gobierno central español.

<sup>68</sup> Los dos grandes hechos que, en palabras del Sr. D. Bernardino León, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, impidieron el avance de las negociaciones desde el verano de 2002 fueron: por un lado, la no participación del Gobierno de Gibraltar en las negociaciones, al haber declinado el Ministro Principal de la Colonia la invitación a participar, con voz propia y diferenciada, bajo la fórmula de “dos banderas, tres voces”; por otro lado, considera que tuvo un efecto paralizante “la excesiva relación mecánica establecida entre avances en materia de soberanía y avances en cooperación”. Además, el resultado del referéndum convocado por el Gobierno de Gibraltar tras la paralización de las negociaciones hispano-británicas sobre la co-soberanía del Peñón exigían un cambio de estrategia. Vid. el artículo publicado en el Diario *ABC*, el 17 de diciembre de 2004: “Gibraltar. Cuestión de Estado”, reproducido en la página web del MAE. Sobre el referéndum de Gibraltar, vid. C. IZQUIERDO SANS, “Gibraltar, ¿el fin de una controversia?”, *REDI*, vol. LIV (2002), 2, pp. 617 y ss., en pp. 623-625; P. CARUANA, “El tema de Gibraltar” y J. BOSSANO, “The Question of Sovereignty and the Future Status of Gibraltar” en la citada obra *Gibraltar, 300 años*.

agenda abierta sobre Gibraltar”<sup>69</sup>, atribuyendo a Gibraltar voz propia<sup>70</sup> y previendo que las modalidades de diálogo fuesen objeto de acuerdo de todas las partes concernidas.

La creación el 16 de diciembre de ese mismo año del nuevo foro tripartito de diálogo sobre Gibraltar<sup>71</sup> ha supuesto un gran avance en materia de cooperación transfronteriza, al atribuir voz y voto al Gobierno de la Colonia en materias comprendidas en el nivel interestatal de la cooperación transfronteriza. Por otro lado, el segundo nivel de naturaleza subestatal ha quedado definido en el marco de la “Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar”, constituida en la ciudad de Los Barrios el 18 de noviembre de 2004<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Vid. el comunicado conjunto hecho público por la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC, de 27 de octubre de 2004, nº 9.556, *cit.* nota 1. Con anterioridad a la reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores español y británico, el Director General de Política Exterior para Europa y América del Norte, D. José Pons, y el Ministro Principal de Gibraltar, el Sr. Caruana, tuvieron dos encuentros de carácter informal, en los que se analizaron las posibilidades de cooperación en la zona. El primero de ellos se celebró el 28 de agosto (vid. el comunicado de la O.I.D. de 31 de agosto, nº 9.527 y *El País*, de 1 de septiembre de 2004, p. 20: “Caruana considera un paso en la cooperación local su reunión con un alto cargo de Exteriores”); El segundo encuentro tuvo lugar un mes después (vid. *Europa Sur* de 16 de octubre de 2004: “Pons da ‘carta blanca’ a las negociaciones con el Peñón. El director general de Política Exterior para Europa ha autorizado a la Mancomunidad a negociar directamente con Gibraltar asuntos de cooperación mutua”).

<sup>70</sup> Vid. al respecto: “El Gobierno cooperará con Gibraltar aunque no avance en la negociación sobre la soberanía” en *El País*, el 26 de octubre de 2004; “España ofrece cooperación y voz propia a Gibraltar” y “Straw y Moratinos hablarán hoy de la cooperación local” en *Europa Sur*, 27 de octubre de 2004; “Moratinos y Straw se reúnen para hablar del contencioso de Gibraltar” en *El Mundo* (de igual fecha que los anteriores); y, finalmente, “Madrid y Londres crearán un ‘nuevo foro’ sobre Gibraltar para dar más voz a la colonia” y “Un ejercicio de realismo ante la falta de diálogo sobre soberanía” en *El País*, de 28 de octubre de 2004.

<sup>71</sup> Vid. el comunicado conjunto del Ministerio de Asuntos Exteriores de España, del Foreign and Commonwealth Office del Reino Unido y del Gobierno de Gibraltar, hecho público por la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC, nº 9.583, de 16 de diciembre de 2004, en el anexo documental del libro *Gibraltar, 300 años*, *cit.* Unos días antes, los Directores para Europa del Ministerio de Asuntos Exteriores, D. José Pons, y del Foreign Office, D. Dominick Chilcott, celebraron una reunión informal con el Sr. Caruana, con el fin de realizar consultas sobre “el establecimiento de un nuevo foro de diálogo con agenda abierta sobre Gibraltar” (vid. los comunicados de la O.I.D. de 3 y 9 de diciembre de 2004, nº 9.576 y de 9.577).

<sup>72</sup> Según los términos del Acta de constitución de dicha Comisión, las partes (por un lado, el Ministro Principal de Gibraltar y el Ministro de Educación, Formación y Empleo de Gibraltar, y por otro lado, el Presidente de la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar y el Delegado Especial de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para asuntos con Gibraltar) acuerdan constituir dicha Comisión, que estará compuesta por tres miembros de cada una de las partes, “con el objeto de identificar, determinar, promover, desarrollar y ejecutar actuaciones conjuntas para el beneficio mutuo de ambas partes y sus poblaciones y para beneficio de la buena cooperación y relaciones vecinales”, comprendiendo su ámbito material de actuación las siguientes áreas o sectores de actividad: “medioambiente; protección civil y coordinación de emergencias; turismo; deporte, educación y cultura; transporte, incluyendo el uso de espacios aeroportuarios, la cooperación y colaboración en materia portuaria y en el transporte terrestre; comunicaciones, telefónica y de otro tipo; fomento de las relaciones comerciales; y además, cualquier otra actuación que sea de interés común para las partes y que, suponga una mejora para el desarrollo del territorio en el que se circunscriben ambas instituciones, o beneficien a la sociedad gibraltareña y campogibraltareña en su conjunto”. Respecto a las cuestiones sobre las cuales no ejerciera competencia alguna de las partes, “se efectuarán labores de coordinación entre ambas partes,

Un avance éste en la línea defendida por el Ministro Principal de Gibraltar, al reclamar una moratoria en los litigios de soberanía a cambio de avanzar en la solución de los problemas cotidianos. Solución que, según él, sólo podría lograrse mediante un proceso de cooperación conjunta que fuese más allá de las disputas en torno al contencioso<sup>73</sup>.

## 1. La cooperación transfronteriza, objetivo principal del nuevo foro

En los términos del comunicado conjunto hispano-británico de 27 de octubre de 2004, el “Ministro de Asuntos Exteriores británico se felicita por la decisión del Gobierno español de promover la cooperación local entre Gibraltar y su zona circundante. Ambos Ministros acogen con agrado la iniciativa de constituir un Comité Conjunto Gobierno de Gibraltar-Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar para impulsar la identificación y ejecución de proyectos mutuamente beneficiosos en el ámbito de la cooperación local y desean expresar su apoyo a esa iniciativa debido a su interés intrínseco y al clima de confianza que puede generar<sup>74</sup>”.

Si bien estos términos van referidos literalmente al desarrollo de actividades de cooperación transfronteriza de naturaleza local, en el anexo a dicho comunicado se previeron de forma expresa, con el fin de facilitar el inicio de los trabajos en el nuevo foro, las siguientes medidas:

a) Explorar las posibilidades de llegar a un acuerdo sobre el aeropuerto de Gibraltar bajo fórmulas aceptables para todas las partes.

---

y esa parte impulsará hacia otras Administraciones o Entidades que ostenten dicha competencia”. Esta última disposición legítima, en consecuencia, la interacción, en el caso de España, entre la Administración central del Estado, la regional (Junta de Andalucía) y las autoridades locales. Podrá, finalmente, dicha Comisión “nombrar Comités Técnicos Sectoriales para cualquier tema en concreto, nombrando los miembros de dichos Comités, sus agendas, objetivos y *modus operandi*”. Vid. el texto del Acta de constitución de esta Comisión Mixta en <<http://www.canalsur.es/Informativos/Documentacion/Especiales/gibraltar/gibraltar.htm>>.

<sup>73</sup> El Sr. Caruana lo planteaba en los siguientes términos: “¿Podemos encontrar una fórmula que permita mantener al margen la cuestión de la soberanía? ¿Una fórmula que beneficie al mismo tiempo a Gibraltar y al Campo de Gibraltar?”. Y ofreció de nuevo el uso conjunto del aeropuerto, aunque en palabras de Téllez, “se supone que lejos del acuerdo hispanobritánico de 1987 que los yanitos siguen rechazando”. Vid. El artículo de J. J. TÉLLEZ, “Historias del Peñón. Gibraltar. La última colonia europea”, *Revista del Domingo*, Suplemento Dominical de 1 de agosto de 2004, p. 2. En el plano doctrinal, vid. la política de mano tendida por parte de España hacia las comunidades vecinas (gibaltareña y británica), que en 1999 planteaba en esta línea J. SALGADO ALBA, *loc. cit.*, p. 285: “... Si se consigue que desaparezcan los intereses y las actitudes de enfrentamiento entre las comunidades vecinas del Campo y del Peñón y se establezcan intereses compartidos y actitudes de atracción y mutua cooperación, se habrá vencido un gran obstáculo en el camino de la solución del problema gibraltareño. Son muchos y variados los posibles proyectos de intereses compartidos que pueden y deben desarrollarse en la zona gibraltareña, comenzando por los de tipo económico y socio-cultural”. Destacaba principalmente dos proyectos: el preconizado Plan de desarrollo del Campo de Gibraltar –incluido el Peñón– y la creación de una Universidad Internacional en la zona, éste último propuesto por SALUSTIANO DEL CAMPO.

<sup>74</sup> Vid. el citado artículo de B. LEÓN, “Gibraltar. Cuestión de Estado”, *Diario ABC*, de 17 de diciembre de 2004.

b) Permitir la inclusión de aeropuertos españoles como aeropuertos alternativos en los planes de los vuelos cuyo destino final sea el aeropuerto de Gibraltar.

c) Constituir un grupo de trabajo técnico para examinar e intercambiar información sobre la cuestión de las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar, sin prejuzgar el resultado del mismo.

d) El Gobierno español permitirá las escalas en puertos españoles de todos los buques de crucero turísticos que hagan escala previa o posterior en el puerto de Gibraltar, sin restricciones.

Advertimos cómo todas estas medidas van referidas a la cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal, por verse referidas a ámbitos materiales sobre los que asumen competencias exclusivas los Gobiernos centrales. Y ello nos permite identificar el nuevo foro de diálogo con el primer nivel o escalón de la cooperación transfronteriza, el interestatal.

Por otro lado, el texto del comunicado conjunto prevé la creación de un órgano, finalmente convertido en la “Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar”. Esta Comisión está constituida por entidades territoriales subestatales<sup>75</sup>, lo que nos permite asimismo identificar el segundo nivel o escalón de la cooperación transfronteriza.

En este sentido, el comunicado conjunto tripartito de 16 de diciembre de 2004 sí distingue ya, aunque no de forma expresa, los dos niveles de actuación señalados (uno referente a materias comprendidas en el ámbito competencial de los Gobiernos centrales y otro en relación con las materias sobre las que asumen competencias las entidades territoriales menores), previendo la necesaria coordinación entre uno y otro.

Por lo tanto, el nuevo foro de diálogo se concibe como el marco político de las actividades interestatales de cooperación transfronteriza, mientras se legitima de forma complementaria a la referida Comisión para desarrollar actividades de cooperación transfronteriza sobre materias atribuidas a entidades territoriales menores. El Gobierno de la Colonia se relaciona en el primer supuesto a nivel interestatal con los Gobiernos

---

<sup>75</sup> Algunos de las propuestas elaboradas por los técnicos de las Entidades representadas en la Comisión Mixta (Gobierno de Gibraltar y Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar), que fueron analizadas en su primera reunión de 16 de diciembre de 2004, preveían la participación de la Junta de Andalucía en diferentes Comités, así como de otras instituciones. En concreto, la propuesta de “Coordinación en emergencias” contemplaba que su Comité estuviera integrado por un representante técnico del “Minister for Health”, un representante técnico de la Mancomunidad y un representante técnico de la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía. También la propuesta de “Programa de intercambio bilingüe” prevé que su Comité esté integrado por los representantes técnicos del Gobierno de Gibraltar y de la Mancomunidad, y también por un técnico de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía. Es más, en la propuesta de “permeabilidad fronteriza” se prevé la representación de dos técnicos del Gobierno español.

de España y del Reino Unido, mientras en el segundo lo hace a nivel local con los Municipios vecinos del Campo de Gibraltar, siendo su objetivo en ambos casos la cooperación transfronteriza.

## **2. Significado y caracteres específicos del nuevo foro**

La creación por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar de un nuevo foro de diálogo a tres bandas sobre Gibraltar, separado del Proceso de Bruselas<sup>76</sup> persigue, en los términos redactados por el comunicado conjunto, “crear una atmósfera constructiva de confianza mutua y cooperación en beneficio y para la prosperidad de Gibraltar y la región en su conjunto, en particular el Campo de Gibraltar”.

Por lo tanto, el propósito de fomentar la confianza y cooperación está expresamente determinado, pero... ¿esconde esta intención algún objetivo?

En el caso de España, nuestro Gobierno concibe este nuevo foro como una estrategia para crear, a través del diálogo y la cooperación, las condiciones necesarias que le permitan en un futuro recuperar la soberanía del Peñón<sup>77</sup>. Asimismo, el Gobierno de la Colonia ve en este foro la oportunidad para que el Gobierno y la opinión pública española comprendan que la solución del contencioso sobre Gibraltar pasa por reconocerles el derecho de autodeterminación<sup>78</sup>. El Gobierno del Reino Unido mantiene la postura reiterada desde 1969 de no llegar a ningún acuerdo en las negociaciones con España con los deseos en contra de los gibraltareños<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> Vid. en este sentido el citado artículo (*El País*, de 26 de octubre de 2004): “El Gobierno cooperará con Gibraltar aunque no avance en la negociación sobre la soberanía”.

<sup>77</sup> Vid. la respuesta del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación a la pregunta formulada en el Pleno del Senado por el Sr. Cortés Muñoz, del Grupo Parlamentario Popular, sobre los planes previstos por el Gobierno con respecto a la negociación de la soberanía de Gibraltar (nº de expediente 680/000197), 3 de noviembre de 2004, núm. 19. Vid. también *Europa Sur digital*, de 24 de febrero de 2005: “El Gobierno español advierte de que no renunciará a la soberanía del Peñón”.

<sup>78</sup> Vid. la entrevista realizada por el periodista Dominique Searle al Ministro Principal de Gibraltar, publicada en *Gibraltar Chronicle* el pasado 15 de noviembre de 2004. Como señala el Sr. Caruana: “Spain hopes this will be that the Gibraltarians will be persuaded to a different view of Spain and of her claim. It is a matter for the Gibraltarians. Our hope and our objective is that with the passage of time Gibraltar will be able to persuade the Spanish Government and Spanish public opinion the fair and proper thing to do is for Spain to leave us to decide our own future freely. So the parties bring different objectives to the process. But both parties agree that in the world of the 21st century even though we may have fundamental agreements, as we do with each other, it is still better to proceed on the basis of dialogue and as little hostility as possible rather than the other way around...”.

<sup>79</sup> Según el texto del Preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 1969 (<<http://www.gibraltar.gov.gi/>>): “... Her Majesty’s Government will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes”. Por otra parte, el comunicado conjunto hispano-británico de 27 de octubre de 2004 señala: “Se entiende que para el Gobierno español la cooperación local está en el contexto de los objetivos del Gobierno español en relación con la soberanía de Gibraltar. Se entiende igualmente que el Gobierno británico mantiene plenamente su compromiso de honrar los deseos de los gibraltareños tal como figura en el Preámbulo de la Constitución de 1969”. Vid. la respuesta del Sr. Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación a la pregunta formulada por el Diputado Sr. Ricomá de Castellarnau, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, sobre las implicaciones que para la reivindicación española de la

Subyace, por lo tanto, en el nuevo foro la intención de las partes de crear un ambiente de confianza y de cooperación, sin renunciar a sus planteamientos históricos sobre la soberanía de Gibraltar. Pretenden las partes concernidas establecer las bases para, en un futuro, llegar a un acuerdo sobre la soberanía que ponga fin a la controversia histórica sobre el Peñón.

Como caracteres específicos o modalidades que definen la naturaleza de este nuevo foro de diálogo a tres bandas, destacamos en los términos del comunicado conjunto de los tres Gobiernos, las que siguen:

A.- “El diálogo será sobre la base de una agenda abierta<sup>80</sup> y, por tanto, cualquiera de los participantes podrá plantear cualquier asunto relacionado con o que afecte a Gibraltar”.

La agenda abierta del nuevo foro de diálogo significa, en palabras del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberomaérica, que “en su orden del día, el Gobierno español puede introducir, en el momento que lo considere oportuno, cualquier punto relativo a la negociación”<sup>81</sup>. Se entiende, no obstante, que aún pudiendo tratarse en él temas que afecten a la soberanía, al ser un foro de diálogo y no de negociación, no se podrá adoptar en su seno ningún acuerdo al respecto<sup>82</sup>.

De hecho, el texto del comunicado conjunto de 16 de diciembre de 2004 concibe el nuevo foro separado del Proceso de Bruselas. En esta línea, el comunicado anterior de 27 de octubre preveía que la cooperación sería tratada al margen de las cuestiones de soberanía, si bien hacía constar de forma expresa que “la cooperación local está en el contexto de los objetivos del Gobierno español en relación con la soberanía de Gibraltar”. Es por ello que el Ministro Principal de Gibraltar ha solicitado públicamente al Gobierno español una comunicación que ponga fin al Proceso de Bruselas<sup>83</sup>.

soberanía de Gibraltar tiene la mención de la Constitución de 1969 en el comunicado conjunto de los Gobiernos español y británico (nº de expediente 180/000352), 3 de noviembre de 2004, núm. 46.

<sup>80</sup> Vid. al respecto las declaraciones del Ministro Principal de Gibraltar en *Europa Sur*, el 30 de octubre de 2004: “Caruana: ‘La agenda de la negociación será abierta’”, donde manifiesta su buena disposición en relación con el aeropuerto de Gibraltar. En este artículo de prensa, el Presidente de la Junta de Andalucía, Sr. Chaves, destaca como materias que podrían ser objeto de cooperación las de ámbito cultural, sanitario, formativo y educativo; la contaminación en la Bahía de Algeciras por el atraque de petroleros; las que afectan a las sociedades ficticias; y las relativas al uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar.

<sup>81</sup> Vid. “Gibraltar. Cuestión de Estado”, *cit.*

<sup>82</sup> Según declaraciones de P. Caruana: “... open agenda dialogue means just that. It means that Spain is free to raise the question of sovereignty for dialoguing but the process is not one of the negotiation of the transfer of sovereignty. This is the novelty”. Vid. la entrevista publicada en *Gibraltar Chronicle*, el 15 de noviembre de 2004, *cit.*

<sup>83</sup> Vid. *Europa Sur digital*, de 8 de enero de 2005: “Caruana pide el abandono oficial del Proceso de Bruselas”. En la entrevista arriba referida, P. Caruana decía: “... There is no question of a separate, parallel bilateral sovereignty negotiation between Britain and Spain. That is not even acceptable to the United Kingdom”.

B.- “Sin perjuicio de su respectivo status constitucional (incluyendo el hecho de que Gibraltar no es un Estado soberano independiente), cada una de las partes tendrá su voz propia y separada y cada una participará sobre la misma base”.

Es éste un foro de diálogo, no de negociación, por lo que difiere de la invitación que el anterior Gobierno español realizó al Ministro Principal de Gibraltar a participar en las negociaciones bajo la fórmula “dos banderas, tres voces”. Como ha declarado el Sr. Caruana en relación con el nuevo foro: “All three parties are clear: this is not a negotiation about sovereignty; this is not a bilateral process; this is a process of dialogue, as opposed to negotiation, and it is between three parties”<sup>84</sup>.

Como analizaremos a continuación, la participación de las tres partes sobre una misma base (con voz y voto) en el nuevo foro, no significa que se reconozca a Gibraltar, en el primer nivel de la cooperación transfronteriza (el interestatal), igualdad constitucional con los dos Estados, España y el Reino Unido.

C.- “Cualquier decisión o acuerdo alcanzado en el foro deberá ser acordado por cada uno de los tres participantes. Si las tres partes desean adoptar una decisión en el foro respecto a un asunto sobre el que el acuerdo formal debiese ser, de forma apropiada, entre España y el Reino Unido, se entiende que el Reino Unido no prestará su correspondiente acuerdo sin el consentimiento del Gobierno de Gibraltar”.

En esta modalidad se encuentra implícito el argumento según el cual se estaría atribuyendo a la Colonia un derecho de veto sobre los acuerdos que pudieran adoptar los Estados<sup>85</sup>. En estos casos, el consentimiento previo del Gobierno de Gibraltar se exige cuando los Estados tengan que adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza sobre materias que entran dentro de sus ámbitos competenciales. Y ello, con el fin de garantizar la eficacia de los acuerdos que los Estados pudieran adoptar. De hecho, la práctica gibraltareña nos permite constatar que no siempre las relaciones bilaterales entre los dos Estados son el medio más adecuado para adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza.

Dejando a salvo la cuestión de fondo referente a la soberanía, las negociaciones entre España y el Reino Unido han sido un marco de escasa o nula credibilidad para resolver los problemas prácticos que se originan en las relaciones cotidianas. Este es el caso de dos acuerdos hispano-británicos sobre materias de gran importancia en la vida de los gibraltareños y de sus vecinos del Campo de Gibraltar. Uno referido a la pesca y

---

<sup>84</sup> Vid. *Gibraltar Chronicle* (15.11.04), *cit.*

<sup>85</sup> Vid. *El País*, de 17 de diciembre de 2004: “España acepta formalmente que Gibraltar puede vetar cualquier acuerdo sobre su futuro”; y *El Mundo* (de igual fecha): “España otorga a Gibraltar derecho de veto en las negociaciones”. También puede consultarse: *elmundo.es*, de 25 de diciembre de 2004: “Rechazo al nuevo foro tripartito. Rajoy visitará en enero La Línea de la Concepción para protestar contra la estrategia de Zapatero sobre Gibraltar”; y *Europa Sur digital*, de 29 de diciembre del mismo año: “Juárez duda de la idoneidad de otorgar veto al Peñón - El alcalde de La Línea afirma que el proceso abierto sólo busca agasajar al gibraltareño” y de 10 de enero de 2005: “El PP llama “insensato” a Zapatero por dar el veto al Peñón”.

el otro, al uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar. Acuerdos que nunca se llegaron a aplicar por la actuación o decisión en contra del Gobierno local gibraltareño.

En primer lugar, la cooperación interestatal en materia de pesca se planteó a los efectos de “recuperar la práctica tradicional de pesca anterior a 1997”. En efecto, el problema de la pesca en las aguas de la Bahía de Algeciras fue objeto de atención por parte de España y del Reino Unido, cuyos Gobiernos terminaron adoptando el 5 de octubre de 1998, tras un largo proceso negociador, lo que denominaron un “compromiso, entendimiento o acuerdo verbal”. Denominación que obedecía, según la explicación expresa referida, “a que tanto España como el Reino Unido no hemos pretendido una mejora de nuestras posiciones sobre la soberanía de las aguas en litigio, lo que necesariamente hubiera sido el caso en un acuerdo formal por escrito, pues una de las dos posiciones habría necesariamente prevalecido sobre la otra”<sup>86</sup>. El hecho de que el acuerdo hispano-británico en materia de pesca no se llegara a aplicar tras la adopción del segundo acuerdo alcanzado entre los pescadores españoles y el Gobierno de Gibraltar evidencia efectivamente que las negociaciones bilaterales de carácter interestatal no siempre han de ser concebidas como el marco más idóneo para resolver las controversias que se originan en las aguas de la Bahía de Algeciras<sup>87</sup>.

En segundo lugar, en relación con el acuerdo hispano-británico sobre el uso conjunto del aeropuerto de Gibraltar, la ineficacia de los Gobiernos centrales se puso de manifiesto, una vez más, tras la no ejecución de dicho acuerdo debido a la oposición expresa del Gobierno local gibraltareño<sup>88</sup>.

La naturaleza interestatal de los temas que se abordaron en la primera reunión formal del nuevo foro, celebrada en Málaga el pasado 11 de febrero, nos permite concebir dicho foro como el marco político adecuado para adoptar formalmente acuerdos de cooperación transfronteriza de naturaleza interestatal. Tales temas fueron: aeropuerto<sup>89</sup>, submarinos<sup>90</sup>, Verja<sup>91</sup> y telecomunicaciones<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup> Vid. el texto del citado *Compromiso Hispano-Británico para la pesca en las Aguas Próximas al Peñón* en <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmfaff/366/9042004.htm>>, así como nuestro estudio “La Bahía de Algeciras y las aguas españolas”, *cit.*

<sup>87</sup> Como ha señalado M. P. STROHL (*The International Law of Bays*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1963, pp. 388-389): “... Currently there is no evidence that the Europa-Carnero closing line has any practical significance for shipping. Neither State appears to exercise any administrative control over shipping save within the immediate vicinity of each of the two ports, Algeciras and Gibraltar. On the other hand there is not evidence any attempt at agreement on jurisdictional boundaries or even coordination of harbor services and regulations. As a result, one would have a difficult problem in deciding what, on the basis of perceivable practice, the legal status of the waters of the Bay might be. And, in view of the present atmosphere of Anglo-Spanish relations on the possession of Gibraltar, there would appear little hope of reaching any agreement on boundaries...”.

<sup>88</sup> El texto de la Declaración de Londres, de 2 de diciembre de 1987, puede verse en el anexo documental de la obra *Gibraltar, 300 años*, *cit.*

<sup>89</sup> Según información del Ministerio de Asuntos Exteriores español, se decidió crear un grupo para desbrozar los aspectos técnicos y elaborar un informe para la próxima reunión sobre las fórmulas para que el uso conjunto del aeropuerto fuese beneficioso para Gibraltar y los municipios del Campo de Gibraltar. Vid. el informe sobre “La Cuestión de Gibraltar” (de 14 de febrero de 2005, p. 11), en la página web del MAE.

D.- El foro será convocado a nivel ministerial por las tres partes al menos cada doce meses, si bien otras reuniones tendrán lugar en el momento y al nivel que acuerden los tres participantes.

E.- El foro podrá crear los Grupos de Trabajo que sean necesarios para abordar asuntos específicos, siendo éste el caso del Grupo de Trabajo ya constituido para estudiar el tema de las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar<sup>93</sup>.

F.- “En sus deliberaciones, el foro tendrá en cuenta la actuación de la Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración, establecida el 18 de noviembre de 2004 entre la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de Gibraltar, con objeto de asegurar la coordinación entre los trabajos del foro y la Comisión Mixta”.

Vemos cómo el establecimiento del nuevo foro se ha complementado con la creación de esta Comisión, previéndose la necesidad de coordinar los dos niveles de actuación diferenciados: el interestatal (representado en el nuevo foro) y el subestatal (representado en la Comisión Mixta)<sup>94</sup>.

En esta misma línea, según hemos señalado, el Acta constitutiva de la Comisión Mixta prevé, en relación con las cuestiones que estuvieran fuera del ámbito de las competencias de algunas de las partes representadas en la Comisión -siendo éste el caso de una cuestión de ámbito estatal o regional<sup>95</sup>-, que “se efectuarán labores de

---

<sup>90</sup> El Gobierno español pidió al británico que no hubiese más reparaciones en los sistemas nucleares de los submarinos en Gibraltar y que formulase por escrito la declaración realizada en su día por el Ministro Piqué, recogiendo lo manifestado por el Ministro Cook. El Gobierno británico confirmó la excepcionalidad de la reparación nuclear del Tireless (*ibidem*).

<sup>91</sup> Se analizó la situación actual sobre el tráfico rodado y de personas en la Verja, y se convino en agilizar y facilitar el paso de acuerdo con las exigencias legales y de seguridad. Se acordó convocar en breve una reunión a alto nivel con los responsables de los diferentes servicios para estudiar y poner en práctica las medidas que fuesen necesarias (*ibidem*).

<sup>92</sup> Se acordó que en un breve período de tiempo se celebraría en Madrid una reunión entre expertos y reguladores de telefonía concernidos para buscar solución al actual problema de las comunicaciones telefónicas de Gibraltar (*ibidem*).

<sup>93</sup> Sobre la constitución de un Grupo de Trabajo sobre las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar, vid. el comunicado de la O.I.D. de 16 de diciembre de 2004, n° 9.584. La primera reunión del Grupo de Trabajo a nivel de expertos, para examinar e intercambiar información sobre la cuestión de las pensiones de los antiguos trabajadores españoles en Gibraltar, se celebró en Londres el pasado 28 de enero y contó con la presencia de expertos españoles, británicos y gibraltareños. En este encuentro, que no tenía como objetivo adoptar una decisión, sino iniciar el diálogo para buscar una solución al respecto, se acordó celebrar más reuniones a lo largo del año. Vid. el citado informe de 2005, sobre “La Cuestión de Gibraltar”, p. 10.

<sup>94</sup> El tema de las comunicaciones telefónicas, abordado en la primera reunión formal del nuevo foro de diálogo, está comprendido en el ámbito de actuación de la Comisión Mixta, según consta en su Acta constitutiva, por lo que en las deliberaciones del nuevo foro se tendrá que tener en cuenta, para su coordinación, la actuación de dicha Comisión.

<sup>95</sup> El Sr. Zarrías, Consejero de la Presidencia de la Junta de Andalucía, ha declarado que la Junta estará presente en todas aquellas reuniones que celebren las autoridades de Gibraltar y de la Mancomunidad de Municipios del Campo de Gibraltar en las que se aborden temas de su competencia. Vid. “Zarrías dice

coordinación entre ambas partes, y esa parte impulsará hacia otras Administraciones o Entidades que ostenten dicha competencia”<sup>96</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

El Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales está aún pendiente de ratificación por parte del Reino Unido. Fuera del ámbito del Consejo de Europa tampoco han adoptado España y el Reino Unido un convenio *ad hoc* que dé cobertura jurídica a las actuaciones de los entes territoriales menores en materia de cooperación transfronteriza.

Por ello, de conformidad con la declaración que hizo España en el momento de ratificar el Convenio-marco europeo, al no existir ningún tratado bilateral de cobertura, las actuaciones de las entidades territoriales subestatales españolas y del Gobierno de Gibraltar en dicha materia están sujetas y, por lo tanto, condicionadas, a la aprobación previa de los Gobiernos centrales. A falta, pues, de autorización, carecen dichas entidades de capacidad para adoptar acuerdos de cooperación transfronteriza, conforme al marco jurídico previamente analizado.

Tampoco el proceso político de negociación entre ambos países fue capaz de legitimar la actuación de las entidades territoriales en materia de cooperación transfronteriza, al vincularse en la Declaración de Bruselas de 1984 dicha cooperación con las cuestiones de soberanía. La primacía de los intereses estatales en dicho proceso tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza promovidas por las autoridades locales y regionales, dándose la paradoja de que acuerdos interestatales de cooperación transfronteriza quedaban sin efectos por la oposición expresa del Gobierno local gibraltareño.

Éste era el panorama existente hasta el verano de 2002. El bloqueo de las negociaciones hispano-británicas sobre la soberanía del Peñón, -tras el fracaso ese año de la propuesta de co-soberanía-, hizo que el nuevo Gobierno español se planteara, de cara a las negociaciones futuras, un cambio de estrategia.

El establecimiento del nuevo foro de diálogo, por acuerdo político de los Gobiernos de España, el Reino Unido y Gibraltar, ha terminado reconociendo a las autoridades subestatales capacidad para desarrollar actividades de cooperación transfronteriza. A falta, pues, de un tratado bilateral de cobertura, se ha conseguido legitimar la actuación de las entidades territoriales en el marco de los llamados “*gentlemen’s agreements*” o acuerdos *no normativos*<sup>97</sup>.

---

que la Junta estará en las reuniones del foro de Gibraltar cuando se traten temas de su competencia” (<<http://es.news.yahoo.com/050225/4/3xhas.html>>).

<sup>96</sup> Vid. nota 72.

<sup>97</sup> Vid. el estudio de A. MAZUELOS BELLIDO, “*Soft Law: ¿Mucho ruido y pocas nueces?*”, *REEI*, nº 8/2004 (<<http://www.reei.org>>), donde se analizan los “Acuerdos interestatales que no vinculan jurídicamente”. Señala la autora entre las materias que se prestan más fácilmente en la práctica a ser reguladas por acuerdos *no normativos* “las que están en constante evolución o son muy sensibles políticamente”, citando entre éstas las territoriales, como es el caso de Gibraltar. Vid. al respecto, sobre

Es, por lo tanto, un peculiar acuerdo internacional el que va a desbloquear la actuación del Gobierno de Gibraltar en los dos niveles de la cooperación transfronteriza: el interestatal, por un lado, y el subestatal, por otro lado, legitimando en éste caso la actuación de los Municipios del Campo de Gibraltar y del Gobierno de la Colonia a través de la creación de un órgano mixto.

Así, en primer lugar, el Gobierno de Gibraltar podrá participar en el nivel interestatal de la cooperación transfronteriza, al gozar de representación con voz propia y separada en dicho foro. Ello no significa que se reconozca a la Colonia igualdad constitucional con los dos Estados. Al requerirse el consentimiento del Gobierno de Gibraltar se pretende garantizar la eficacia de los acuerdos de cooperación que formalmente debieran adoptar España y el Reino Unido, por referirse a materias de competencia exclusiva de los Estados.

En segundo lugar, el nivel subestatal de la cooperación transfronteriza está comprendido en la “Comisión Mixta de Cooperación y Colaboración entre Gibraltar y la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar”, creada igualmente a raíz de un acuerdo de naturaleza política entre España y el Reino Unido. En efecto, el compromiso asumido por los Gobiernos español y británico el 27 de octubre de 2004 permitió la creación de dicha Comisión, que ejerce como funciones “identificar, determinar, promover, desarrollar y ejecutar actuaciones conjuntas para el beneficio mutuo de ambas partes”, sin que se requiera para ello el consentimiento previo de los Estados. Ahora bien, las actividades que realice esta Comisión quedarán reducidas al ámbito material establecido en su Acta de constitución, lo que permite afirmar la existencia de una reserva estatal en aquellas materias sobre las que asumen competencias exclusivas los Estados.

Entre ambos niveles de la cooperación transfronteriza se establece en el nuevo foro la necesidad de proceder a su coordinación.

Estamos, pues, ante un foro de diálogo, no de negociación, establecido fuera del Proceso de Bruselas. Por ello, entendemos que debe desarrollarse con carácter previo al proceso bilateral negociador. En este sentido, el ambiente de confianza que abrirá este nuevo planteamiento de las relaciones hispano-británicas en materia de cooperación transfronteriza (a nivel interestatal y local), y su proyección en la opinión pública gibraltareña, podría convertirse con el paso del tiempo, nunca a corto plazo, en un elemento esencial de las negociaciones entre España y el Reino Unido sobre la soberanía del Peñón.

En efecto, siendo el significado de este nuevo foro “crear una atmósfera constructiva de confianza mutua y cooperación”, entendemos que las negociaciones hispano-británicas sobre la soberanía del Peñón tendrían que posponerse en el tiempo.

---

las Declaraciones de Lisboa (1980) y Bruselas (1984): C. IZQUIERDO SANS, *Op. cit.*, pp. 98-100 y 104-111, respectivamente.

Como ha señalado B. León, se trata de “crear el ambiente necesario para un desarrollo satisfactorio de la negociación”<sup>98</sup>.

Consideramos, por último, que muy probablemente, la participación formal de Gibraltar en materia de cooperación transfronteriza es irreversible. Así, al reconocer al Gobierno de Gibraltar su participación, debate y consentimiento en los planos estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza, se ha legitimado formalmente su interlocución en este ámbito del diálogo hispano-británico.

Además, este reconocimiento del Gobierno de Gibraltar como interlocutor en materia de cooperación transfronteriza puede tener consecuencias sobre la negociación de la controversia. Y es que la participación gibraltareña puede ser necesaria para contemplar una solución futura del contencioso histórico sobre la soberanía del Peñón. En este sentido, entendemos que ninguna solución será viable con la postura en contra de los gibraltareños. Parece ser éste el sentir de los trabajos desarrollados en la Cuarta Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, al preverse que “La Asamblea General... insta a ambos Gobiernos a que, teniendo en cuenta los intereses y las *aspiraciones* de Gibraltar y respetando el espíritu de la declaración de Bruselas, lleguen a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas”<sup>99</sup>.

---

<sup>98</sup> Vid. su artículo “Gibraltar. Cuestión de Estado”, *cit.*

<sup>99</sup> Vid. el proyecto de decisión presentado por su Presidente sobre la cuestión de Gibraltar, A/C.4/59/L.6, de 8 de octubre de 2004. Quincuagésimo noveno período de sesiones, Cuarta Comisión, Tema 20 del programa, Aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Documento éste adoptado por consenso y presentado por mutuo acuerdo entre las dos partes. Como ha manifestado el Sr. Yáñez-Barnuevo, Embajador de España ante la ONU, la búsqueda de una solución al conflicto de Gibraltar “sólo puede ser negociada entre España y el Reino Unido, aunque el Gobierno español está dispuesto a escuchar lo que tengan que decir los gibraltareños”, y considera que la decisión adoptada por la Asamblea General “es una invitación de los dos países –Gran Bretaña y España– a que los gibraltareños se sumen al proceso y expresen sus puntos de vista”. Vid. *Europa Sur digital*, de 16 de octubre de 2004.