

# EL ARTÍCULO X DEL TRATADO DE UTRECHT DE 1713: INTERPRETACIÓN INTERESADA Y ESQUEMA DE CONSECUENCIAS JURÍDICO-POLÍTICAS PARA ESPAÑA

*The article X in the Treaty of Utrecht of 1713: spurious interpretation  
and summary of legal-political implications for Spain*

ALBERTO OEHLING DE LOS REYES

Universidad de las Islas Baleares

I. INTRODUCCIÓN: LÍMITES FUNDAMENTALES DEL TRATADO.—II. PROPASO DE LÍMITES: GIBRALTAR DOS.—III. EL *STATUS* JURÍDICO INTERNACIONAL DE GIBRALTAR: ONU Y UE: 1. *ONU*.—2. *UE*.—IV. PROPASO DE LÍMITES: GIBRALTAR TRES.—V. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA.—VI. CENTRO FINANCIERO *OFFSHORE* Y PARAÍSO FISCAL.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

## RESUMEN

El Tratado de Utrecht de 13 de junio de 1713 (art. X), hoy vigente, cedía al Reino Unido la plaza de Gibraltar. La zona cedida parece extraordinariamente clara en el texto del tratado. En cambio, lo cierto es que un simple vistazo a un mapa geográfico-político de la zona muestra que el territorio ocupado por el Reino Unido no se corresponde con el área que se determinó en 1713. Este estudio trata de aproximarse a las causas que han llevado a esa incoherencia entre el espacio expresamente cedido en el Tratado y la realidad, así como alguna de las consecuencias negativas que esta situación ha tenido para España.

*Palabras clave:* España; Reino Unido; Tratado de Utrecht de 1713; relaciones bilaterales; abuso del Derecho Internacional.

## ABSTRACT

The Treaty of Utrecht of 13 Juny 1713 (Article X), in force today, transferred the Rock of Gibraltar to the United Kingdom. The territory ceded by under Treaty is exposed in an extremely clear manner in the text of the Treaty. However, the fact is that a simple glance of the political and geographical map of this area shows how the territory occupied by United Kingdom is not correlated with the area of the Treaty in 1713. This report concerns about the causes that have led to this incoherence between the area expressly ceded by the Treaty and the reality, and the negative impact that this situation has had for Spain.

*Key words:* Spain; United Kingdom; Treaty of Utrecht of 1713; bilateral relations; abuse of international law.

## I. INTRODUCCIÓN: LÍMITES FUNDAMENTALES DEL TRATADO

El Tratado de Utrecht de 13 de junio de 1713 (art. X), hoy vigente, cede al Reino Unido «la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortaleza que le pertenecen, dando dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción e impedimento alguno».

«Para evitar cualesquiera abusos y fraudes en la introducción de mercaderías», se cede «sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra». La literalidad del aserto determina, por tanto, como límite expreso de la cesión, en materia comercial, la compra y venta fraudulenta de cualquier tipo de género; de ahí que el texto indique —como restricción añadida a la posesión de la ciudad— la imposibilidad de establecimiento de una jurisdicción propia de la plaza. Esta limitación adicional se refleja después en el texto del artículo cuando se afirma que «si se aprendieran algunas mercaderías introducidas por Gibraltar, ya para la permuta de víveres o ya para otro fin, se adjudicarán al fisco y, presentada queja de esta contravención del presente Tratado, serán castigados severamente los culpados»; todo lo cual supone una reserva de jurisdicción en sentido amplio a las autoridades administrativas y judiciales preexistentes al Tratado, en particular a efectos de control de la introducción ilícita de géneros y bienes.

La palabra española «mercadería» se identifica en el texto en latín original con la palabra *mercimoniis* (mercimonium), que quiere decir mercadería o mercancía. Esta acepción parece reducir esta limitación del Tratado a ob-

jetos muebles típicos de compra-venta y no una concepción amplia, a saber, en referencia a «todo género vendible» u «objeto de compra y venta» (1), lo que supondría que otro tipo de productos comerciales de actualidad —tales como productos financieros, valores, bonos, acciones, inversiones, riesgos crediticios etc.— no se incluirían bajo el tenor del artículo X. La versión inglesa reduce a tal efecto todo género de dudas, pues hace referencia a la palabra genérica *goods*, que se refiere a bienes de toda clase y tipo. En tal sentido encontramos, por ejemplo, acepciones como *non financial goods* y *financial goods*, en referencia a bienes, servicios o productos financieros, *capital goods* (bienes de capital), *consumer goods* (bienes de consumo), etc. En este contexto, la concepción inglesa *goods*, guarda mayor y mejor aplicabilidad para la realidad actual y la complejidad y diversidad de las relaciones mercantiles y financieras de hoy día, pues incluiría e incluye la acepción típica de «mercadería» —referida al intercambio típico de objetos de comercio muebles e inmuebles—, pero también su uso en relación a operaciones de negocio de capital e inversión de tipo financiero de nuestros días. En fin, que la alusión del Tratado a «cualesquiera abusos y fraudes en la introducción de mercaderías», o la mención a la aprehensión de mercaderías ilícitamente introducidas en Gibraltar con independencia de su fin u objeto, bajo riesgo de su adjudicación al fisco, se refiere, en sentido amplio, a cualquier tipo de bien (mueble, financiero, etc.) que se introduzca de forma irregular en la plaza, así como a cualquier clase de operación financiera destinada a eludir normas fiscales o impositivas a que hubiera lugar, dado el sentido amplio de la palabra inglesa *goods*, referida en el Tratado. De todo ello se deduce, en definitiva, que el ofrecimiento de la ciudad de un régimen tributario especialmente beneficioso para empresas y ciudadanos no residentes, las exenciones impositivas, las posibilidades ofertadas por entidades bancarias para evitar el pago de obligaciones con Hacienda de otros países y, asimismo, la puesta en práctica de técnicas de opacidad de capitales, en particular de aquellos bajo sospecha de obtención ilícita, se pueden considerar prácticas que suponen una vulneración flagrante de los términos del Tratado, e incluso —si nos atuviéramos a una exégesis exacta del Tratado— cuestiones fiscalizables por la jurisdicción española.

La posibilidad de cesión de Gibraltar a un tercer Estado o a otra entidad solamente es posible bajo la oportunidad previa de derecho de tanteo o adquisición preferente en favor de España. En efecto, el texto reza que «si en algún momento la Corona de Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad de dicha Ciudad, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera

(1) VV. AA. (1992): 1358.

acción antes que a otros para redimirla». Esta limitación supone, por tanto, que la cesión, entrega o venta de la plaza por el Reino Unido a un tercer Estado o sujeto sólo sería válida bajo ofrecimiento primero de la misma a España, y, solamente, en el hipotético caso de negativa al ejercicio de su derecho de adquisición preferente cabría proceder a su enajenación o dación en favor de una tercera potencia o entidad interesada. La restricción de cesión del istmo no sólo se entiende en favor de un Estado en sentido estricto, sino también a otro tipo de sujetos de Derecho internacional, como la ONU, de entidades, como la Santa Sede, la Orden de Malta, y en otro nivel distinto: pueblos sin Estado, multinacionales, Holdings o empresas, etc. O sea, que tampoco si quiera cabe, de acuerdo a la literalidad del artículo X, la declaración unilateral, bien por el Reino Unido o el pueblo de la plaza, de autodeterminación de Gibraltar, por cuanto el Tratado habla de imposibilidad de dación, venta o enajenación del tipo que sea por parte del Reino Unido, no especificando el sujeto beneficiario de la transmisión, salvo mención a España.

Huelga decir que cualquier contravención del Reino Unido en este punto, expresa o tácita, en el sentido de transmitir la plaza bajo secreto o bajo cualquier otro tipo de fórmula encaminada a evitar el ejercicio del derecho de tanteo previo por parte de España, en favor de cualquier otra potencia, entidad multinacional o sujeto —también la concesión *motu proprio* de total autonomía o autodeterminación a la ciudad o la possibilitación progresiva de medios para derivar su independencia—, supondría la ilicitud de la transmisión y, con ello, la posibilidad de recuperación del istmo, por subrogación inmediata en las mismas condiciones de adquisición del ente adquiriente en fraude de ley; bien bajo satisfacción del pago, en caso de que la cesión hubiera sido bajo precio, bien a título gratuito, en caso de que el cambio de titularidad se hubiera debido a la propia liberalidad del Gobierno del Reino Unido.

La literalidad del texto permite, por lo tanto, negar una posible concesión de total autonomía de la plaza sobre la base incluso de la «voluntad del pueblo de Gibraltar», el «derecho a la libre determinación» o la «libre decisión de la ciudadanía» de la ciudad, por cuanto el tenor literal del texto especifica que el derecho de adquisición preferente es independiente de la vía de transmisión a tercero y del sujeto beneficiario de la cesión («dar, vender o enajenar —dice el artículo X *in fine*— de cualquier modo»). La utilización de la forma verbal «dar» y de la conjunción «de cualquier modo», indica que, caso de que Inglaterra opte por ceder la propiedad al propio pueblo de Gibraltar —al igual que como con cualquier otra potencia o entidad—, en el modo que sea, debe también antes ofrecerse previamente a España el derecho de adquisición precedente. La concesión de independencia unilateral por parte del Reino Unido al peñón, colocaría el *status* jurídico de la ciudad en una posible contravención del Tratado, sobre la base del derecho

de retracto y subrogación en las condiciones de adquisición, que en última instancia inclusive podría presuponer la reversión del istmo a España. Así, por ejemplo, desde una exégesis escrupulosa del texto, si Reino Unido optase por ceder a la autodeterminación de la Roca por medio de la realización de un referéndum consultivo de los habitantes de Gibraltar, —en aplicación del inciso final del precepto— antes se debería proceder, no ya sólo a la solicitud previa de autorización del referéndum al Ejecutivo de España, sino incluso a articular previamente algún tipo de «acción» de posibilidad de adquisición previa en favor de España, antes que al propio pueblo Gibraltar («antes que a otros», dice el texto del Tratado) pudiera poder cambiar el *status* de la plaza.

El espacio de cesión, de acuerdo a la literalidad del texto, se reduce a «la ciudad y el castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas». En este punto, la limitación del Tratado de Utrecht parece taxativa y bastante clara. La aplicación del principio de «primacía del tenor literal o del texto», de conformidad con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, determina la transmisión de la plaza reducida a ese marco, sin mayor extensión a más zonas por tierra o mar. De hecho, más adelante, el texto (párrafo segundo) dice: «y como la comunicación por mar con la costa de España no puede estar abierta y segura en todos los tiempos (...), se ha acordado que en estos casos se pueda comprar a dinero de contado en tierra de España circunvecina la provisión y demás cosas necesarias». El empleo de esta cláusula, como puede apreciarse, es una limitación a la posible extensión por mar del dominio de titularidad del Reino Unido, por cuanto muestra bien a las claras que en tanto la comunicación por mar de la ciudad —permaneciendo en efecto como española— en algún caso, por ejemplo, por conflicto con un tercer país, no puede ser siempre asegurada, se habilita a los habitantes de Gibraltar a poder mantener cierta relación comercial por la frontera. Obviamente esta previsión hubiera sido superflua si la línea de costa que bordea la plaza hubiera sido reconocida como de posesión inglesa, en tanto la defensa de la comunicación por mar competiría al Reino Unido y no a España, como reconoce el Tratado. En otra ocasión ratifica esta tesis con asertos como: «ni se dé entrada ni acogida a las naves de guerra moras en el puerto de la ciudad». Afirmación necesaria, pues estando España en aquel momento en conflicto con los Estados del norte de África, de lo que se trataba era de asegurar el control de entrada y acogida en las aguas no españolas, es decir, de acuerdo a esta cláusula; la zona del puerto de la plaza, y no las aguas que lo circundan, a las cuales el Tratado no cita y cuya inspección y jurisdicción recae de lado español.

En este contexto, la parte de espacio de tierra y mar cedido también se deriva de la comparativa del artículo XI del Tratado de Utrecht por el que se confería a Reino Unido la Isla de Menorca. En el artículo X relativo a

Gibraltar se habla de cesión de la «plena y entera propiedad» del castillo, puerto, defensa y fortaleza; en cambio, en el artículo XI se habla de traspaso del «derecho y pleno dominio», «especialmente —dice el texto— de la ciudad, castillo, puerto y defensas» de Puerto Mahón, «juntamente con los otros puertos, lugares y villas de la isla». Aquí, en referencia a Menorca, además, no se hace mención alguna de limitación de jurisdicción. Obviamente, si el Tratado hubiera ido en la dirección de ceder algo más de lo que estrictamente se cedió, la fórmula adoptada para mayor derecho de Gran Bretaña hubiera sido igual o similar al menos en redacción a la utilizada en el caso de Menorca, hablando en términos más generales y extensivos y no haciendo mención expresa a la titularidad de jurisdicción. El hecho, en contrario, de que el precepto haya utilizado unos conceptos en vez de los aplicados en la redacción del artículo XI ratifica también indirectamente cuáles son los límites estrictos de espacio transmitido en el istmo.

En suma: El artículo X se trata sólo de una cláusula compleja que trata de admitir determinadas facultades de comercio de la plaza, también por mar (entrada de naves comerciales), a fin de que, principalmente, los habitantes de la ciudad puedan subsistir dignamente (sin verse, dice el Tratado, «reducidos a grandes angustias»); pero asegurando a la par de forma incondicional la jurisdicción y plena soberanía española del territorio inmediatamente anejo, la costa y el mar limítrofe a la plaza, para evitar, a la vez, que pudieran acceder naves de guerra del norte de África al puerto, incluso en el caso de que —por cualquier circunstancia— la comunicación por mar no pudiera ser asegurada plenamente por las autoridades españolas (2).

La interpretación restrictiva del espacio cedido se ratifica por algunos textos británicos. Así, por ejemplo, hay un raro mapa que reduce la reivindicación británica (1826), al margen de las aguas del puerto, a la parte de litoral determinada al interior de una raya imaginaria que uniría la Línea con el actual Muelle de Crinavis, en zona española (3). También reconocía, en 1878, la *Law Officers* de la Corona británica, que «cualquier acción que pudiera ser tomada por el Gobernador de Gibraltar, el Secretario de Estado o el Parlamento extendiendo de alguna manera los límites del puerto y, específicamente, llevar dichos límites dentro de las tres millas de cualquier territorio español sería, al menos, un ejercicio de autoridad dudoso, y ciertamente

(2) Solamente en este caso hipotético puede pensarse en una reserva de colaboración de la Armada británica para la aseguración del tráfico comercial con la plaza. Ahora bien, dicha reserva sería sólo temporal, en tanto durase dicha situación de excepcionalidad, bajo control de las autoridades españolas y por el tiempo estrictamente necesario para que las autoridades españolas pudieran volver a hacerse cargo de la vigilancia costera de la plaza.

(3) Véase en O'REILLY (1999): 78.

sería ofensivo para el Gobierno español» (4). Más recientemente, el Comentario británico, de 21 de julio de 1966, de respuesta al Alegato y propuestas españolas en relación con la cuestión de Gibraltar, de 18 de mayo de 1966, determinaba también la titularidad de la plaza «sin control sobre el territorio adyacente a la referida propiedad» (Hohler), reduciendo sus posibilidades de intervención «sobre ciertas aguas al oeste de Algeciras» (5). Esta afirmación, como puede apreciarse, presupone en todo caso, al menos, una limitación de sus propias facultades de actuación a un espacio restringido de costa, indicando muy claramente que la zona de su competencia no tiene si quiera un número definido de millas, sino sólo determinada franja de costa localizada mínimamente en la zona del oeste, a la bahía, y no otra.

También colige esta interpretación un análisis de las propias intervenciones parlamentarias de los representantes de la *House of Commons* y de la *House of Lords* (6). Lo cierto es que las preguntas realmente definidas al Ejecutivo en la Cámara, así como las respuestas de los miembros de las respectivas administraciones, sobre cuál podría ser la parte de mar que correspondía a Gibraltar, solamente empiezan a partir de finales de los años 60 del siglo xx (7), y la cita expresa de las 3 millas, a partir de los noventa—1993 (8) y 1997 (9), respectivamente, son las fechas que nosotros hemos encontrado en el *Historic Hansard* (Actas oficiales de debates del Parlamento británico) de 1803 a 2005—, lo cual deja entrever bastante bien lo poco clara que estaba esta cuestión incluso hasta esa fecha. Es desde ese momento cuando hay una posición numéricamente definida y pública del Reino Unido respecto a la zona de mar que pretende autoatribuir a Gibraltar. Y téngase en cuenta que la atribución de mar territorial ha sido desde entonces también incoherente y progresiva: primero sin definición determinada, luego sólo so-

(4) Foreign Office Series, May 14, 1878, 277, vol. I. Incluido en el documento *Gibraltar: Talks with Spain. Account Papers*, LXV Comnd. 3131, pág. 84. Véase la cita en el Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 464. Véase, también, AURRECOECHA (1991): 278.

(5) «Comentarios británicos al alegato español de 21 de julio 1966 por el Subsecretario adjunto del Foreign Office, Sr. Hohler al Embajador de España en Londres». Véase en Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 410 y 414.

(6) Hay acceso a los debates en la página oficial de Internet del Parlamento británico en <http://hansard.millbanksystems.com/commons>.

(7) Véase, por ejemplo, Parliamentary Debates (Hansard), House of Lords, vol. 286, cc590-1, de 14 de noviembre de 1967 (pregunta de Lord Merrivale a Lord Shackleton); House of Commons, vol. 778, cc23-4, de 17 de febrero de 1969 de 1993 (pregunta del Sr. Wall).

(8) Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, vol. 219, cc30-1W, de 15 de febrero de 1993 (pregunta del Sr. Barry Field y contestación del Sr. Lennox Boyd; House of Lords, vol. 545, c86WA, de 18 de mayo de 1993 (pregunta de Lord Kennet al Sr. Chalker of Wallasey).

(9) Parliamentary Debates (Hansard), House of Commons, Vol 294, c14W, de 19 de mayo de 1997 (pregunta del Sr. Marek y contestación del Sr. Doug Henderson).

bre la línea media cara a la bahía de Algeciras (10) y, finalmente, de 3 millas (o dicho de otra forma: «la zona de agua de 3 millas náuticas desde la costa, excepto donde ella linda con las aguas territoriales españolas, en cuyo caso, el límite es la línea media» (11)), si bien sin renunciar a una posible extensión de mar hasta las 12 millas (12). La concesión, por tanto, del límite de las 3 millas a Gibraltar por España —como se ha dejado entrever en algún foro como medio para mejorar las relaciones y el contencioso (Yturriaga) (13)—, yerra, pues sería solamente el paso previo de que Reino Unido empezara a actuar en pro de las 6 o las 12 millas (14).

La autoatribución británica del mar territorial se basa, como apunta Fahl, en la propia cesión del puerto y la fortaleza y en el silencio en el tiempo de

---

(10) Con motivo de la alarma creada en Reino Unido por la aprobación en España, por el Gobierno del General Franco, del Decreto 3281/1968, de 26 de diciembre, que modificaba el artículo 33 de las Ordenanzas de Renta de Aduanas (*BOE* n.º 17, de 20 de enero de 1969, pág. 939), que ampliaba las aguas jurisdiccionales españolas, a efectos fiscales, de 6 a 12 millas, para extender su acción aduanera y mejorar la lucha contra el contrabando marítimo, se sucedieron distintas interpelaciones en la House of Lords. A respuesta de las preguntas de Lord Merrivale y Dilhorne, Lord Shepherd dice: «En el marco de la aprobación de este Decreto no parece haber nada contrario al Derecho Internacional, a menos, por supuesto, que España añada alguna interpretación adicional imprevista. Y considero que está dentro del artículo 24 de la Convención de Ginebra sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua de 1958, que permite a un Estado el ejercicio del control necesario para prevenir infracciones de sus derechos aduaneros, de fiscalidad, inmigración y regulaciones sanitarias, dentro del territorio o del mar territorial. En relación con la Bahía de Algeciras, como Lord sabrá, hemos declarado ya nuestra opinión respecto de las aguas territoriales de Gibraltar y las aguas españolas. Estas se basan en una línea media y, según mi conocimiento, no ha sido puesta en discusión por las autoridades españolas». Véase así, *Parliamentary Debates (Hansard)*, House of Lords, vol. 298, cc1025, de 23 de enero de 1969.

(11) *Parliamentary Debates (Hansard)*, House of Commons, Vol 294, c14W, de 19 de mayo de 1997 (pregunta del Sr. Marek y contestación del Sr. Doug Henderson).

(12) Véase la contestación del Sr. Chalker of Wallasey a Lord Kennet, en la sesión de la House of Lords de 18 de mayo de 1993, cuando dice que en «Anguila, Territorio británico antártico, Territorio británico del Océano Índico, Islas Vírgenes británicas, Gibraltar, Hong Kong, Montserrat e Islas Pitcairn, no hay planes inmediatos de extender el mar territorial en estos territorios a 12 millas». *Parliamentary Debates (Hansard)*, House of Commons, vol. 545, c86WA, de 18 de mayo de 1993.

(13) Véase así, por ejemplo, la opinión del diplomático José Antonio DE ITURRIAGA BARBERÁN, en su blog o foro en red «Opiniones de JAY», en <http://opinionesdejay.blogspot.com.es/search?updated-min=2010-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2011-01-01T00:00:00-08:00&max-results=7>.

(14) Hay, de hecho, interés y cierta presión, por parte del Ejecutivo de Gibraltar, para que Reino Unido inicie gestiones diplomáticas para reivindicar las 12 millas. Sobre ello, véase la noticia «Picardo to ask UK to extend territorial waters to 12 miles», en el noticiario *Gibraltar Chronicle*, de 13 de diciembre de 2012, en [http://www.chronicle.gi/headlines\\_details.php?id=27174](http://www.chronicle.gi/headlines_details.php?id=27174).

las autoridades españolas con respecto a la posición del Reino Unido (15). También hay un enfoque doctrinal que sostiene que la transmisión de territorio por un Estado presupone, a la par, *gratis et amore*, también la cesión de su correspondiente parte de mar. Esta concepción parte de la teoría de Bynkershoek, quien, en su trabajo *De dominio maris* (1702), sentó la idea de que las aguas territoriales del Estado quedaban determinadas por la distancia a que llegaban los cañones desde la costa (en torno a tres millas) (16). La Declaración de Isabel II, celebrada entre España y Gran Bretaña, firmada el 2 de marzo de 1865, de supresión de formalidades para buques mercantes en aguas del Estrecho, también asumiría —en nuestra contra— dicha interpretación (17). Este texto, primero, es una declaración pública de aceptación expresa de la jurisdicción marítima de Gibraltar, y, segundo, afirma la existencia en aguas de la plaza de una zona bajo competencia del Reino Unido en distancia comprendida «bajo el tiro de cañón». No obstante, independientemente de este reconocimiento escrito, cabe plantear al respecto también dos objeciones. En primer lugar, la cuestión de jerarquía normativa del Tratado propiamente dicho respecto a una Declaración firmada entre Ministros de Estado con carácter, podríamos decir, de tipo puramente reglamentario. En segundo lugar, el texto de esta Declaración supone solamente la toma de una serie de medidas novedosas ante la relajación en la típica disensión habida hasta ese momento entre ambos países. En efecto, a tenor de la Declaración de 1865, se suprimía en la Roca la exigencia de los buques mercantes, dentro de esa demarcación —«a tiro de cañón» desde la plaza—, de pasar por la zona mostrando su pabellón, así como de la posibilidad de realización por las plazas del Estrecho de disparos intimidatorios para caso de embarcaciones sin bandera. Todo lo cual indica que, en tanto se había atenuado ese clima de disensión (18), que habilitaba al reconocimiento de ciertas medidas excepcionales al efecto, dado el clima de mínimo mayor entendimiento («desapa-

---

(15) FAHL (1970): 432.

(16) Véase, así, BALLESTEROS GARCÍA (2013): 54.

(17) «Declaración celebrada entre España y la Gran Bretaña para la supresión de las formalidades a que en ciertos casos estaban sujetos los buques mercantes que entraban en las aguas de jurisdicción marítima de las plazas fuertes que dominan el estrecho de Gibraltar», firmada en Madrid el 2 de marzo de 1865. La disposición se puede encontrar en la *Gaceta de Madrid*, n.º 73, de 14 de mayo de 1865, si bien con texto no del todo legible. Para una redacción clara, véase el compendio de DE LORENZANA (1869): 373 y 374.

(18) Después de la Guerra de la Independencia y el fin de las Guerras Napoleónicas, el estado de guerra por parte de Inglaterra se puede decir que no tiene casi interrupción debido sobre todo al imperialismo británico del siglo XIX. Fuera de las posibles disensiones menores habidas con España con motivo de la Roca, la realidad estratégica del Estrecho, en el contexto de la política colonial británica, de expansión y control comercial, recomendaría a Gran Bretaña mayores posibilidades de control y no al revés.

recidas las causas —dice la Exposición de Motivos del Decreto— que motivaron las precauciones establecidas en las plazas de guerra del Estrecho»); se empezaba a revertir poco a poco a una situación de normalidad, cuya primera medida al respecto era la restauración del tráfico marítimo comercial bajo supresión de dichas prevenciones especiales.

Más adelante, la Sentencia arbitral de 23 de octubre de 1909 sobre el Asunto Grisbadarna, entre Noruega y Suecia (19), de la Corte Permanente de Arbitraje, haría también suyo, de algún modo, este principio, y determinó que *le territoire maritime est une dépendance nécessaire d'un territoire terrestre* (20), decidiendo, entonces, «por el trazado de una línea perpendicular a la costa para la delimitación de los mares territoriales» afectados (21). La misma tesis recogió el Tribunal Internacional de Justicia en sentencia de 18 de diciembre de 1951, Asunto de las Pesquerías, entre Reino Unido y Noruega, en la que el Tribunal indicó que el dominio sobre la «tierra confiere sobre el Estado costero un derecho a las aguas a corta distancia de sus costas» (22), pero dictando en favor de Noruega (23). También el propio Hohler, en la Declaración de la

(19) «Se trataba de la delimitación de un sector del mar territorial entre Noruega y Suecia, que había quedado sin determinar en el Convenio de delimitación de 26 de octubre de 1661. El núcleo del litigio venía representado por la presencia en el área litigiosa de dos importantes caladeros de langosta: Crisbadarna y Skjottegrunde, sobre los que convergían, total o parcialmente, las pretensiones de las partes». POZO SERRANO (1997): 411.

(20) DI COMITÉ (1997): 328.

(21) NWEIHED (1992): 490.

(22) DI COMITÉ (1997): 328.

(23) La zona en conflicto era un archipiélago en el norte de Noruega llamado Skjargaard muy rico en pesca. Los pescadores británicos habían hecho incursiones allí desde antiguo, hasta que el Rey de Noruega, ya en el siglo xvii, se empezó a quejar, razón por la cual dejaron de hacerlo. A principios del siglo xx, los barcos de pesca británicos empezaron otra vez a hacer incursiones en la zona, razón por la cual Noruega dictó un Decreto de 12 de julio de 1935 por el que delimitaba su zona de pesca. A partir de aquel momento los barcos británicos que eran localizados en los bancos de la zona eran apresados. Así las cosas el Reino Unido interpuso una demanda ante el Tribunal Internacional de Justicia, afirmando que la fórmula de determinación de la zona de pesca era contraria a la costumbre internacional. En su fallo, el Tribunal consideró que el método de determinación de la zona costera del Decreto no era contrario al Derecho Internacional. A su juicio, la delimitación de las líneas no tiene por qué tener una longitud máxima —como sostenía el Reino Unido—, por la diferenciación de criterios adoptados en este sentido por cada Estado; siendo que unos Estados adoptan el límite de las 10 millas para la línea de cierre de las bahías, mientras que otros han adoptado una anchura diferente. Desde esa base, el Tribunal entendía que el límite de las 10 millas, como costumbre internacional, no había adquirido la calidad de norma general de Derecho Internacional, ni para las bahías, ni para las aguas que separan las islas de un archipiélago. Además, incidía el Tribunal, que dicha regla de las 10 millas no podía ser aplicable al caso noruego pues Noruega históricamente se había opuesto a su aplicación en la zona en cuestión. Véase el resumen del fallo en *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencia de la Corte Internacional de Justicia (1948-1991)*, Naciones Unidas, New York, 1992, págs. 29 y 30.

Delegación británica, de 10 de octubre de 1966, afirmaba que «toda cesión del territorio comprende automáticamente la trasmisión de las aguas jurisdiccionales adyacentes», si bien no ocultaba sus dudas sobre dicha posibilidad al añadir inmediatamente después: «a no ser que se declare lo contrario» (24). Ahora bien, esta forma de comprensión no quiere decir que en estos periodos se usara el concepto de «mar territorial» o la noción de «aguas jurisdiccionales» en sentido equivalente al actual, ni siquiera aproximadamente. Por dos razones fundamentales: primero, porque ni la costumbre ni los precedentes judiciales se presuponen por encima de una norma de Derecho Internacional *stricto sensu*, como es un Tratado; y segundo, porque bajo este empleo del término «mar territorial», no se reconoce un determinado número de millas con carácter general, sino que se hace de forma no reglada, y como hecho que depende de cada Estado, identificándose así de distinta forma según los casos, como en los contenciosos de Grisbadarna y Pesquerías, o, como hace la doctrina cuando, por ejemplo, habla de mar territorial como «aquella parte de mar abierto que el Estado ribereño puede dominar desde su costa» (25).

Preguntándonos también por la justificación de la autoatribución británica de la franja de mar sobre la base del artículo 2 del Convenio de Ginebra, de 29 de abril de 1958, sobre el Mar Territorial y la Zona Contigua (26), y del artículo 2 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay, el 10 de diciembre de 1982 (27) —que recogen el principio de que la tierra domina el mar—, igualmente se tropieza en principio con dificultades jurídicas notorias.

La primera objeción legal internacional a la que podemos hacer referencia es al hecho de que estos preceptos se refieren y sólo son aplicables, de acuerdo a su tenor literal y los firmantes de dichos Convenios, a los Estados, y Gibraltar, en realidad, ni lo es y ni siquiera lo puede ser, de acuerdo al inciso final del Tratado de Utrecht, sin plácet de España. No se trata de un Estado, sino una plaza bajo administración de Gran Bretaña e Irlanda del Norte —una colonia o un «territorio no autónomo», en términos de la ONU—,

(24) «Declaración en respuesta a las declaraciones españolas de 12 de julio y propuesta británica de someter la disputa al Tribunal Internacional de Justicia, realizadas por el Presidente de la Delegación británica Sr. Hohler», de 10 de octubre de 1966. Véase en Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 501.

(25) VON LISZT (1929): 132.

(26) El tenor de este artículo dice: «La soberanía del Estado ribereño se tiende al espacio aéreo situado sobre el mar territorial, así como al lecho y al subsuelo de ese mar» (BOE n.º 307, de 24 de diciembre de 1971, págs. 20.882 y ss.).

(27) El tenor de este artículo dice: «La soberanía del Estado ribereño se extiende más allá de su territorio y de sus aguas interiores y, en el caso del Estado archipelágico, de sus aguas archipelágicas, a la franja de mar adyacente designada con el nombre de mar territorial» (BOE n.º 39, de 14 de febrero de 1997, págs. 4.966 y ss.).

por lo que este tipo de cláusulas (véase también el art. 2 del Convenio de Ginebra de 1958 sobre el mar territorial y la zona contigua), así como aquellas normas consuetudinarias que determinan que por omisión cabe autoatribuirse el control efectivo sobre una determinada superficie del mar territorial, no le son aplicables. Que esta pauta no es dable ni aplicable aquí se deduce también por analogía con el caso de Akrotiri y Dhekelia, en Chipre, donde el Reino Unido ha podido establecer sendas plazas en un régimen homólogo al de Gibraltar por el *Treaty Concerning the Establishment of Republic of Cyprus*, de 16 de agosto de 1960, y adonde —a pesar de que dicho tratado sí reconoce expresamente facultades de dominio en las aguas adyacentes de Chipre— los británicos han entrado también en un contencioso por la jurisdicción de tres millas de mar con resultado no del todo satisfactorio para ellos(28). En suma, ni Gibraltar ni las bases de Akrotiri y Dhekelia, en tanto no Estados, sino territorios en régimen de cesión y bajo administración externa pueden beneficiarse

---

(28) «A través del Tratado de Establecimiento de 1960, los británicos buscaron retener la soberanía de dos plazas concretas, Akrotiri y Dhekelia, que no llegan a ocupar cien millas cuadradas, para propósitos militares. Se había determinado, por ejemplo, que podían encontrarse riquezas minerales en la “Sovereign Base Area” (SBA), en cuyo caso su explotación debía corresponderle a la República de Chipre. Lo cual se presupone también para el caso de hallar petróleo u otra fuente energética en el mar o en el fondo marino anexo a la SBA. Es por ello que las autoridades británicas han continuado reclamando tres millas náuticas de aguas territoriales para la SBA (presumiblemente sólo para propósitos militares). Además, las autoridades británicas han indicado y mantienen su reserva u objeción respecto a la utilización del método de línea recta adoptado como base por las autoridades chipriotas para medir el mar territorial chipriota (dando preferencia a la línea que va por debajo de la raya de baja mar siguiendo el perfil de la costa), con el fundamento de que ese método de línea recta de base afecta al mar territorial de la SBA. En este contexto, se ha aludido desde Chipre que, en orden a futuras y posibles negociaciones, habría que indicar a la ONU que, en lo que concierne al mar territorial de la SBA, habría que partir de la aplicación estricta de las cláusulas relevantes del Tratado de Establecimiento de 1960 (...). Los británicos, por su parte, han ofrecido una porción de la SBA (en torno al 45%) de reversión a Chipre, como contribución al Plan de la ONU adoptado al respecto, introduciendo una enmienda de redacción en la Sección 3 del Anexo al Tratado de Establecimiento; al efecto de (posiblemente) limitar las quejas de Chipre en relación con el mar territorial (aguas adyacentes al SBA), que, según ellos, la República de Chipre no debería realmente de reclamar como parte de su mar territorial. Así, por parte de una comisión especializada del Gobierno del Reino Unido se ha ido procediendo a desarrollar un informe al efecto. Se afirma que el Reino Unido debería tener el disfrute completo y sin obstáculos, independientemente del propósito, de acceso a las aguas que están en la parte de mar que la República de Chile no pudiera determinar como adyacente al área de la base de Dhekelia. En este sentido, el artículo 9 del Protocolo es revelador en lo que se refiere al plan de la ONU. Afirma que cualquier disputa sobre la interpretación de este texto debe ser resuelto con consultas y no debe ser referida a ningún tribunal internacional o a terceros para su solución». Cit. por JACOVIDES (2011): 110 y 111.

de cláusulas que se reconocen sola y expresamente a los Estados (29) en los términos establecidos bien por el artículo 2 del Convenio de Ginebra sobre el mar territorial de 1958 o por el artículo 2 del Convenio de Montego Bay (30).

La segunda objeción radica en que el artículo X del Tratado de Utrecht es de 1713, mientras que dichas Convenciones son de 1958 y 1982 —diciem-

(29) Compárese, sobre ello, AIMILIANIDES (2009), quien afirma lo siguiente: «Que las “Sovereign Base Area” (SBA) sean una colonia no es una cuestión tan sencilla, en tanto que el Reino Unido no ha considerado nunca que las SBA sean una colonia en el sentido del artículo 73 de la Carta de las Naciones Unidas y se ha abstenido de transmitir informes de las SBA a la ONU, así como ha hecho igualmente respecto a otras de sus colonias. Si se aceptara que la presencia de plazas en Chipre es una forma de colonización, entonces se tendría que concluir que tal presencia no se puede justificar de acuerdo a los principios de Derecho internacional, en tanto las Resoluciones 2555/1969 y 2621/1970 de la Asamblea General de las Naciones Unidas prohíben el ejercicio de la colonización en cualquiera de sus formas. Otra interpretación podría ser caracterizar a las SBA de Chipre como servidumbres *sui generis* en favor del Reino Unido, las cuales conllevarían ciertos derechos para Reino Unido derivados del Tratado de Establecimiento de 1960. Asimismo, se podría argumentar que las SBA son meras bases militares extranjeras sin ningún tipo real de soberanía auténtica de acuerdo al Derecho internacional, a pesar del uso de la palabra “soberanía” en el Tratado de Establecimiento. Esta concepción está apoyada en la decisión de la Corte Suprema de Chipre *Pearce v. Estia* (1991). Se ha deducido así que la interpretación que afirma que las SBA son equiparables a una situación de control efectivo de áreas militares es la correcta. Por ello, además, se puede indicar que las SBA no tienen derecho sobre el mar territorial, en tanto que son sólo los Estados los que tienen facultad para ejercitar tales derechos de acuerdo al Derecho internacional. Aunque el artículo 3 del Anexo A del Tratado de Establecimiento establece o dice que Chipre no puede reclamar estas zonas como mar territorial, de conformidad con las pautas para las aguas que descansan entre las cuatro líneas descritas en el Anexo, esto se ha interpretado como un derecho *sui generis* de las SBA, para controlar alguna parte del mar territorial así como una obligación *sui generis* de la República de Chipre para aceptar determinadas restricciones de alcance de sus derechos sobre el mar territorial. El propósito de las cláusulas que se refieren al mar territorial era sólo salvaguardar el acceso libre al territorio controlado por las SBA, y bajo ninguna circunstancia aceptar que las SBA tienen un derecho al mar territorial. También se ha sugerido que las cláusulas relevantes de este Tratado de Establecimiento de 1960 no reconocen realmente un derecho a las áreas británicas a la plataforma continental; tal argumento está reforzado por el hecho de que el Reino Unido no ha objetado nada respecto al Convenio entre Chipre y Egipto que reconoce el derecho a la República de Chipre a la plataforma continental en la zona, en perjuicio de las SBA». Documento disponible en red en <http://www.rcenter.intercol.edu/newsletter/In%20Depth/volume%206%20issue%205/article04.htm>.

(30) Téngase en cuenta también el Convenio sobre la Plataforma Continental hecho en Ginebra el 29 de abril de 1958, del que es parte España desde el 27 de marzo de 1971 (*BOE* n.º 308, de 25 de diciembre de 1971), que España ha suscrito bajo la siguiente objeción: «Sin embargo, su adhesión no puede ser interpretada como reconocimiento de cualesquiera derechos o situaciones relativos a los espacios marítimos de Gibraltar, que no estén comprendidos en el artículo 10 del Tratado de Utrecht, de 13 de julio de 1713, entre las Coronas de España y Gran Bretaña».

bre de 1971 y febrero de 1997, respectivamente, son las fechas de entrada en vigor o ratificación por España—, y, por lo tanto, anterior en el tiempo; aunque haya parte interesada en que se dé por periclitado, lo cierto es que está en vigor, su vigencia es *sine die (in perpetuum)*, dice el texto). Y sobre la base primera del Derecho occidental desde el Derecho Romano —*prior in tempore, potior in iure*— y el hecho de que una ley posterior no puede derogar una ley anterior a no ser que expresamente así lo determine, no cabe decir que el Convenio de Ginebra de 1958 y tampoco el Convenio de Montego Bay de 1982 priman sobre lo determinado en el artículo X del Tratado de 1713 (31); menos aun cuando en dichas Convenciones modernas el Estado Español incluye sendas cláusulas de reserva en orden al «reconocimiento de cualquier derecho o situación relativa a los espacios marítimos de Gibraltar que no estén comprendidos en el artículo X del Tratado de Utrecht», que se repite también en el Convenio sobre la «plataforma continental» y en el Convenio sobre la Alta Mar hechos en Ginebra el 29 de abril de 1958 (32). El Convenio de 1958 ahonda en esta cuestión pues su artículo 12 reconoce la inaplicabilidad de este principio por razón de derechos históricos u otros especiales, que recomienden la delimitación del mar territorial de ambos Estados de otra forma (33). De ahí que, en alguna ocasión, por ejemplo, en 1983, como dice Naldi, cuando la Royal Navy ha visitado Gibraltar, los barcos de la Armada Española han salido a navegar en la Bahía de Algeciras para reafirmar simbólicamente la soberanía sobre estas aguas (34).

(31) Véase, en sentido similar, AGUILERA IBORRA (2000): 39, para quien «no hay ninguna norma general reconocida sobre el alcance del mar territorial, y aunque la haya, eso no quiere decir que no prime un tratado concertado entre dos Estados por encima de dicha norma, más teniendo en cuenta que Gibraltar no forma parte del territorio patrio del Estado parte».

(32) Véase, respectivamente, *BOE* n.º 308, de 25 de diciembre de 1971, págs. 20943 y ss., y n.º 309, de 27 de diciembre de 1971, págs. 20994 y ss.

(33) El tenor de este artículo dice: «Cuando las costas de dos Estados se hallen situadas frente a frente o sean adyacentes, ninguno de dichos Estados tendrá derecho, salvo mutuo acuerdo en contrario, a extender su mar territorial más allá de una línea media determinada de forma tal que todos sus puntos sean equidistantes de los puntos más próximos de las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial de cada uno de esos Estados. No obstante, la disposición de este párrafo no será aplicable cuando, por la existencia de derechos históricos o por otras circunstancias especiales, sea necesario delimitar el mar territorial de ambos Estados en otra forma». *BOE* n.º 307, de 24 de diciembre de 1971, pág. 20882.

(34) Véase NALDI (1984): 35. La nota a pie se remite a las noticias publicadas sobre este hecho en *The Times*, edición de 13 de abril de 1983, págs. 1 y 19, *The Guardian*, ediciones de 16 de abril de 1983, págs. 3 y 20, y de 20 de abril, pág. 6, *El País*, ediciones de 12 de abril de 1983, pág. 12, y de 13 de abril, pág. 15.

## II. PROPASO DE LÍMITES: GIBRALTAR DOS

En forma no del todo clara, lo cierto es que la adopción del Tratado no ha supuesto la total observancia de la cláusula relativa a los límites territoriales (ciudad, castillo, puerto, defensas y fortalezas). Una simple mirada en un mapa político actual del Estrecho deja percibir de forma inmediata que no se corresponde con la relación de cesión del artículo X(35). A efectos didácticos el Ministerio de Asuntos Exteriores ha denominado «segundo Gibraltar» o «Gibraltar dos» el propaso paulatino del Reino Unido por línea de tierra hacia la montaña (el Peñón) y hacia la zona neutral y que ha supuesto de facto el control británico de casi la totalidad del istmo, determinado por la construcción unilateral de una verja en un área tampoco citada en el Tratado. Este propaso se explica en términos generales porque los británicos consideran bajo soberanía británica también «el territorio entre la verja fronteriza de Gibraltar y el pie de la Roca» (36) y, llegando más allá, «de todo el territorio de Gibraltar» (37) (no se sabe si esta reivindicación genérica incluye también la zona del Campo de Gibraltar en territorio español, como ha dejado entrever Picardo en alguna entrevista en los medios —«Viajando con Chester», emisión en Cuatro TV, de 22 de junio de 2014— cuando habla de un uso conjunto de la zona). Los razonamientos británicos de nueva titularidad permanecen como en el caso de las millas marinas en un plano confuso y poco claro y que casa mal con las pautas determinadas *expressis verbis* en el Tratado; la justificación parece derivar de su presencia continuada en las zonas anejas al menos desde 1838 (38), de la aquiescencia gubernativa respecto a tales excesos como también respecto a la construcción de la verja (1908-1909), y manifestada en el tiempo, por lo visto, por un número más bien limitado de correspondencia entre los dos Gobiernos u otros interlocutores como el «Gobernador de Algeciras» (39). Huelga decir aquí que ni la política

(35) Sobre el paulatino proceso de absorción territorial desde la aprobación del Tratado en 1713 véase, por ejemplo, Ministerio de Asuntos Exteriores (1968): 17-21.

(36) Véase la «Intervención del Presidente de la Delegación británica, el Sr. Hohler» de 12 de julio de 1966. Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 393.

(37) Véase la «Intervención del Representante del Reino Unido, Sr. Hope, ante la IV Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas» de 14 de diciembre de 1966. Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 683.

(38) Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 675; «Comentarios británicos al alegato español de 21 de julio 1966 por el Subsecretario adjunto del Foreign Office, Sr. Hohler», Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 419.

(39) «Declaración en respuesta a las declaraciones españolas de 12 de julio y propuesta británica de someter la disputa al Tribunal Internacional de Justicia, realizadas por el Presidente de la Delegación británica Sr. Hohler». Véase en el Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 502 y 503.

de los hechos consumados ni el intercambio de información por carta parecen causas válidas en Derecho internacional actual (principalmente, arts. 19, 39 y 40 de la *Convención de Viena*) al mismo nivel que los Tratados, ni son tampoco causas o razones admisibles para la modificación o enmienda de los mismos, como tampoco para la adopción unilateral de hechos en perjuicio de uno de los firmantes. Y téngase en cuenta que el propaso británico sigue siendo controversial e incluso nulo un siglo después, no sólo sobre la base de la norma *pacta sunt servanda*, sino también por aplicación de la regla *utile per inutile non viciatur*, también aplicable al Derecho de los Tratados, que presupone que lo válido no es viciado por lo inválido (40).

La extensión de la zona de administración británica queda, como ya hemos dicho antes, prisionera de sus propias contradicciones; alguna intervención en la Cámara de los Comunes también deje entrever, desde antiguo, las dudas que despierta la inclusión de la zona neutral como parte del territorio británico cedido por el artículo X (41). De hecho, también la simple lectura de la propuesta del Reino Unido de plantear al Tribunal Internacional de Justicia la definición de la nueva zona sobre control británico es indicativa de esta incoherencia respecto al Tratado, porque solicita al Tribunal Internacional que se dirima no sólo sobre el *status* jurídico de la fortaleza, la ciudad, las fortificaciones y el puerto —que el texto del precepto cita—, sino también sobre el Peñón, la parte del istmo que une la roca con la tierra firme española (zona neutral) y las aguas adyacentes (42). Este envite, sin duda, deriva de su confianza en un fallo del Tribunal Internacional a su favor, que les dé, a la postre, nuevos réditos territoriales y un título renovado de dominio sobre la zona. Del Valle Gálvez (43), por ejemplo, ha advertido de los pros y los contras de aceptar esta oferta británica, a pesar de la palmaria *contradictio in terminis* de la propuesta con la literalidad del Tratado. Sabemos, por ex-

(40) Véase, por ejemplo, S TEDH, caso Belilos v. Suiza, de 29 de abril de 1989, y caso Loizidou v. Turquía, de 23 de marzo de 1995. Sobre ello, CONFORTI (2011): 434-436. Sobre su carácter como regla general para la interpretación de los Tratados, VON LISZT (1929): 236.

(41) Véase la interpelación en la Cámara del Sr. Heath al Secretario de Estado para Negocios Extranjeros Sr. Brown, en la que diferencia entre la Roca (el Peñón) y la zona neutral y pregunta si ambas ocupaciones están bajo cobertura del artículo X del Tratado de Utrecht y si la propuesta de acudir al Tribunal Internacional de Justicia para dirimir sobre el tema sería sobre las edificaciones a que se refiere el artículo X del Tratado o también a la denominada zona neutral. El Sr. Brown no contesta a la pregunta y le reprende que diferenciando entre el istmo y el Peñón hace un flaco servicio al país. Parliamentary Debates (Hansard). Vol. 735, n.º 85, de 31 de octubre de 1966. Cit. en el Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 561-563.

(42) «Propuesta británica para someter al Tribunal Internacional de Justicia las diferencias surgidas entre el Reino Unido y España con respecto a Gibraltar», de 11 de octubre de 1966. Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 520.

(43) DEL VALLE GÁLVEZ (2013).

perencia, lo impredecible que pueden ser los fallos judiciales en instancias internacionales, piénsese sólo en la reciente sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos caso *Del Río Prada v. España* (44). Además, como aprecia Del Valle, en el supuesto hipotético de que se obtuviera una resolución favorable, ello no supondría realmente un derecho de reintegración territorial, sino solamente la posibilidad de iniciar una nueva e incierta negociación con el Reino Unido.

Hay que sumar al menos otro aspecto, dentro del Derecho internacional, que incide en la falta de título de dominio: la autoatribución de aguas adyacentes no ya de la zona de control británico cedida por el Tratado sino del mar territorial del nuevo territorio del Reino Unido adquirido *a posteriori* por ocupación. La lectura del artículo X admite, por supuesto —como se ha visto—, la negación de la soberanía británica del mar territorial en el Estrecho, pero aún más de las aguas contiguas al territorio en que el Reino Unido no tiene siquiera título de cesión y goza de ellas por la sola ocupación (45). En este caso, es perfectamente aplicable la tesis que reza que «donde no hay soberanía sobre el territorio no la hay tampoco sobre las aguas adyacentes» (46).

En todo caso, la tesis británica de obtención de título de soberanía por la mera ocupación militar prolongada en el tiempo, sin mediar tratado habilitante expreso, despierta también aparte hondas dificultades de seguridad jurídica, porque puede incitar a otros países a utilizar el mismo sistema para la adquisición de réditos territoriales. Incluso la excusa de la mera presencia británica en una zona por plazo indeterminado o una intervención militar en misión internacional sin fecha de finalización definida en el tiempo podría dar lugar a dicho resultado y justificar cualquier tipo de adquisición bajo pretexto de las circunstancias y la pasividad del Estado ocupado. El título de propiedad en favor de un militar británico, como en el caso del Decreto de 22 de julio de 1813, por el que se adjudicaba el Soto de Roma y de la Finca «las Chanchinas» de Granada a Wellington y sus descendientes (47) —aún

(44) STEDH, caso Del Río Prada v. España, de 21 de octubre de 2013.

(45) Así, por ejemplo, véase también el ATS, de 20 de febrero de 2001, Sala de lo Civil que afirma: «El Tratado de Utrecht, específicamente su artículo X, en el título que delimita espacialmente el territorio cedido, lo limita exclusivamente a la ciudad y castillo de Gibraltar, junto con su puerto, defensas y fortalezas, es decir, al Peñón de Gibraltar; la cesión no alcanza pues, a otros espacios físicos, terrestres o marítimos, quedando asimismo fuera de ella las aguas adyacentes al Peñón».

(46) DI COMITÉ (1997): 328.

(47) El texto de este Decreto se expresa en los siguientes términos: «Las Cortes generales y extraordinarias, a nombre de la nación española, en testimonio de su más sincera gratitud, decretan: Se adjudica al Duque de Ciudad Rodrigo para él, sus herederos y sucesores, el sitio y posesión Real, conocido en la vega de Granada por el Soto de Roma, con inclusión

con *animus occupandi* y supuesto ejercicio prolongado de soberanía en el predio por parte del Reino Unido— no puede presuponer adquisición de soberanía, sino sólo de posesión por parte de una familia de sus 1000 hectáreas [10 kilómetros cuadrados, es decir, 4,2 km<sup>2</sup> más que la superficie actual de tierra de la Roca (5,8 km<sup>2</sup>)], obviamente con los límites que la ley española impone. También, por poner otro ejemplo, la U. S. Army va a hacer casi tres cuartos de siglo de presencia en sus bases en Alemania y, por supuesto, eso no supone título de soberanía alguno. La idea subyacente del proceder del Reino Unido es limitar la efectividad de determinadas normas de Derecho internacional, descrito en los Tratados (en este caso el Tratado de Utrecht), por ejemplo, sustituir el principio de *pacta sunt servanda* por la aceptación genérica de la política de los hechos consumados y una interpretación extensiva de la cláusula *rebus sic stantibus*, bajo utilización interesada de las circunstancias sociales y políticas del Estado perjudicado. No parece casualidad que precisamente la obtención de las plazas de Akrotiri y Dhekelia por Reino Unido se obtuvieran durante el proceso de independencia de Chipre, como tampoco parece cuestión de azar que el nuevo proceso por adquirir más extensiones en las inmediaciones de la plaza por parte de Gibraltar y Reino Unido se haya desarrollado precisamente en la actual situación de crisis económica que ha afectado a España.

### III. EL STATUS JURÍDICO INTERNACIONAL DE GIBRALTAR: ONU Y UE

#### 1. ONU

La política internacional del Reino Unido de los años 50 del siglo xx en relación con Gibraltar fue la determinación de su *status* como territorio sujeto a proceso de descolonización, a fin, sobre todo, de intentar dificultar y reducir la acción de España en foros internacionales como Estado parte en el futuro político del istmo (48). En 1963, el Comité Especial de las Naciones Unidas (Comité de los 24), creado *ad hoc* por la Asamblea General para estudiar el paso de «territorios no autónomos» a descolonización (art. 73 de la Carta de las Naciones Unidas), reconoció a la plaza la aplicabilidad de la Resolución n.º 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1960, que admitía, en términos generales, el derecho

---

del terreno llamado “de las Chanchinas”, que se halla situado dentro del mismo término del Soto para que se disfruten con arreglo a la Constitución y las leyes». Decreto de 22 de julio de 1813. Reg. Lib. 2, pág. 222. WELLINGTON (1837): 814.

(48) Compárese, Ministerio de Asuntos Exteriores (1968): 24.

de los territorios coloniales a la autodeterminación. La Resolución 1514, por un lado, indicaba el deber de la ONU de actuar en pro «de la independencia de territorios en fidecomiso y de territorios no autónomos»; por otro lado, limitaba el reconocimiento internacional de este derecho para caso de intento independentista «encaminado a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país», por deducir dichos casos como «incompatibles con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas». Después, las Resoluciones 2070 (XX), de 16 de diciembre de 1965, y 2231 (XXI), de 20 de diciembre de 1966, de la Asamblea General, instaban a Reino Unido y a España a, respectivamente, iniciar y continuar negociaciones en esa dirección.

En el transcurso de las primeras conversaciones, iniciadas a instancias de la ONU, pronto se advirtió por la delegación española la dificultad de tomar como punto de partida el artículo X del Tratado, sobre todo por la negativa británica a someter a discusión la soberanía británica del «territorio entre la verja fronteriza de Gibraltar y el pie de la Roca» (49). De hecho, en el *impasse* de las conversaciones, Reino Unido —para tratar de ganar legitimidad de dominio de algún tipo por su presencia en todo el istmo a ojos de instancias internacionales— optó unilateralmente por celebrar un referéndum en Gibraltar, a fin de que los habitantes de la plaza se pronunciaran a favor de una integración con España o del mantenimiento de su *status* colonial. El resultado de dicho plebiscito, celebrado el 10 de septiembre de 1967, fue de 12.138 votos a favor de la administración británica, 44 en favor a la integración en España y 55 votos en blanco (50). Este hecho deja teorizar sobre la dirección de la política británica en el contencioso, en mi opinión aún vigente: la idea subyacente es ir subvirtiendo el inciso final del artículo X del Tratado, que imposibilita el traspaso de la plaza, por ejemplo, dejándose entrever como «ad alid» de los derechos de los habitantes de Gibraltar, para así obtener aceptación internacional y derivar —una vez debilitado, poco a poco, el sentido último del artículo X *in fine*, por su contradicción con los derechos de los pueblos sin Estado— lo que a la postre sería una solución óptima para el Reino Unido: crear un mini-Estado independiente en España, similar a Andorra, satélite de Gran Bretaña, posiblemente dentro de la *Commonwealth*, antes que devolver la ciudad a soberanía española, soslayando —sobre la base del bombo y platillo de la autodeterminación de los pueblos— el ejercicio del derecho de tanteo previo de España (51).

---

(49) Ministerio de Asuntos Exteriores (1968): 36 y 37.

(50) Ministerio de Asuntos Exteriores (1967): 49 y 50.

(51) La posición de Reino Unido de no celebrar ningún acuerdo por el que el pueblo de Gibraltar quede sujeto a otra soberanía contra su propia voluntad es una constante de su po-

El mayor logro de la postura española llegaría con la Resolución 2353 (XXII) de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1967, que declaraba que la realización por Reino Unido del referéndum del 10 de septiembre de 1967 contravenía las disposiciones de las Resoluciones al efecto de las Naciones Unidas. Su resultado, no siempre valorado, se debe a que ponía el contencioso en una relativa posición favorable de España en el plano internacional. Encima, dejaba en evidencia la línea de actuación colonial británica, contraria a la lógica de los tiempos; más si tenemos en cuenta que después de que España, en aplicación del artículo 73 de la Carta y de la Resolución 1514 (XV) de la ONU, procediera a la descolonización de Guinea Ecuatorial (1968), Ifni (1969) y Sahara (1976) (52), Reino Unido conservó, a pesar de los mandatos de la ONU, bastantes territorios de su metrópoli, como Nuevas Hébridas, hoy Vanuatu, Zimbabwe (1980), Belice (1981) y Brunei (1984); luego le seguirá Hong Kong (1997), pero su política colonial se ha mantenido aún hoy con los denominados *British Overseas Territories* (53).

Las Resoluciones 2429 (XXIII), de 18 de diciembre de 1968, y 3286 (XXIX) de 13 de diciembre de 1974, de la Asamblea General, complementaban la dirección sentada en la Resolución 2353 e instaban, nuevamente, a retomar el diálogo, si bien, en lo práctico, en un plano no obligatorio y meramente declaratorio. Esta segunda fase de negociación se puede identificar a partir de dos hechos: las conversaciones de Suárez en Londres de 1977, donde hay un compromiso de levantar la restricción telefónica de la ciudad y de admisión de una comisión de Gibraltar en la delegación británica cara a futuras conversaciones (todavía no independiente), y, después, la Declaración de Lisboa, de 10 de abril de 1980, bajo dirección de Marcelino Oreja, que determinaba el restablecimiento de las comunicaciones en Gibraltar y suspensión de las medidas históricas de bloqueo del istmo (54). Estas medidas se explicarían como fórmulas de acercamiento a la población de Gibraltar, para derivar un clima de diálogo y entendimiento propicio a la integración futura de la plaza. Al llegar en 1982 el nuevo Gobierno del PSOE, unilateral-

---

lítica exterior en relación con la Roca. Véase, por ejemplo, *Gibraltar: Documento de trabajo preparado por la Secretaría*, AGNU, 2011, págs. 9 y 10.

(52) Sobre ello, DE PINIÉS Y RUBIO (2001).

(53) Anguila, Bermuda, Territorio Británico del Océano Índico, Territorio Antártico Británico, Islas Vírgenes Británicas, Islas Caimán, Islas Malvinas, Gibraltar, Montserrat, Archipiélago de las Islas Pitcairn, Santa Elena, Ascensión y Tristán de Acuña, Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur, bases de Akrotiri y Dhekelia e Islas Turcas y Caicos. Relación según el documento *Overseas Territories. The Ministry of Defense's Contribution*, Ministry of Defense, 2011, pág. 2. Texto disponible en red en <https://www.gov.uk/government/publications/overseas-territories>.

(54) IZQUIERDO SANZ (1996): 97-99.

mente, sobre esa misma línea de actuación, procedió a la apertura de la Verja el 15 de diciembre de 1982. Antes, a finales de 1977, ya se había levantado el bloqueo de las comunicaciones postales, telegráficas y telefónicas, a finales de 1977 (55). Empero, lo cierto es que esta inflexión diplomática —como hoy se puede apreciar muy bien— se puede tildar de ingenua y a la larga incluso como perjudicial. Como ha señalado Izquierdo, por un lado, solucionaba a Reino Unido el problema de los costes económicos derivados del mantenimiento de la colonia, que se transferían, en lo práctico, a España; por otro, una vez aliviadas las tensiones con la apertura de la Verja y mejoradas las perspectivas económicas de Gibraltar, dada su incipiente naturaleza de paraíso fiscal y localidad turística, la necesidad de negociar por parte británica en el fondo había desaparecido (56).

## 2. UE

Si importante y necesaria será en 1986 la inclusión de España en la Comunidad Europea, lo mismo se puede decir de Gibraltar y de Reino Unido. En primer lugar, porque, los trámites de adhesión se abren con un hecho que prepara al istmo para tener una situación especial en el futuro concierto europeo: la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, firmada en el contexto de la adhesión a las Comunidades Europeas, que, técnicamente, suponía reconocimiento de igualdad de derechos de los españoles sitos en Gibraltar y de los ciudadanos de Gibraltar en España (el texto no habla de deberes), libre tránsito de personas y vehículos y, aparte, adopción de medidas para permitir y facilitar la comunicación aérea. En segundo lugar, porque, *grosso modo*, sobre la base del Anexo II del Acta relativa a las condiciones de adhesión del Reino Unido a la Comunidad Europea (57) y del artículo 227.4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea —art. 299.4 en la versión consolidada de 2002 (vigente hasta 2009), art. 355 del Tratado de Funcionamiento de la UE (vigente hasta el 31 de diciembre de 2012) y Declaración n.º 55 del Tratado de Lisboa de 2007 (hoy en vigor)—, el Reino Unido, en cuanto Estado administrador, detentaría desde el inicio la competencia de las relaciones exteriores de Gibraltar, lo que presupondría la capacidad de Gran Bretaña, en principio, «de disponer, mediante declaración unilateral, la aplicación o exclusión de los Tratados a los territorios

(55) Véase IZQUIERDO SANZ (1996): 95.

(56) IZQUIERDO SANZ (1996): 100.

(57) DO L 73, de 27 de marzo de 1972, pág. 47.

dependientes» (58), lo que ha dado lugar a que, en zonas como el propio Gibraltar, la Isla de Man o las Islas Anglonormandas o del Canal, los Tratados de la UE sean de aplicación en tanto así lo determine el *Foreign Office* e inste ante instancias europeas, cosa que no ha hecho. Así, Gibraltar, si bien en los años 80 se sabía que era una «economía deprimida», cuyo fin básico para el Reino Unido era «la apertura de las comunicaciones» de la plaza (59), pasa, en 1986, a divisar la posibilidad de tener una economía autosuficiente. Y de ser un territorio nimio y yermo, pasará a tener posición de puerto franco, territorio fuera de la Unión aduanera, exclusión de la política fiscal de la UE, sin IVA u otros impuestos específicos que determina la Unión, como centro financiero *offshore* y paraíso fiscal, todo lo cual —unido a su actitud rala con determinados ilícitos o que rozan la ilegalidad— ha llevado a que la Roca haya mejorado paulatinamente su economía, y lo que es peor: le ha dado una capacidad financiera que, bajo cobertura del Reino Unido, puede llegar a iniciar proyectos de futuro muy desfavorables para España y, en su caso, para otros países de la zona, como Marruecos.

En suma: la integración a medias del Reino Unido en la UE ha ahondado en la consecución de los objetivos británicos en Gibraltar. En realidad, el coste en la actualidad de mantenimiento por una potencia de una colonia tiene que ser alto, más en una zona a unos 2000 km de Londres, diminuta y sin posibilidades económicas materiales. Por eso, cuando después de la Segunda Guerra Mundial los países europeos empiezan a desarrollar una nueva sociedad basada en la implantación de los derechos sociales (derecho a la salud, educación, seguridad social, etc.), la posibilidad de continuar una política colonial se reduce, por el alto coste que supone a una metrópoli financiar este tipo de servicios e infraestructuras a una población que, aparte de estar lejos, en el fondo, no es nacional ni siquiera hoy en términos absolutos (60). Reino Unido se verá así en la necesidad —para poder

(58) IZQUIERDO SANZ (1996): 118.

(59) REMIRO BROTONS (2004): 145; IZQUIERDO SANZ (1996): 110 y 137.

(60) En el Reino Unido no hay un solo tipo de nacionalidad, sino varias, y quedan determinadas por la «British Nationality Act» de 1981. De hecho, el propio Tratado de Lisboa de 2007 (declaración 63) deja entrever que una cosa son «nacionales» y otra distinta «ciudadanos de los territorios de ultramar británicos». Concretamente, las categorías de ciudadano británico son: «british citizenship», «british overseas citizenship», «british overseas territories citizenship», «british national (overseas)», «british protected person» y «british subject». Hay pues diferenciaciones y, de hecho, el pasaporte de un ciudadano de un territorio de ultramar no es igual al de un británico de suelo patrio, en el que solamente figura la leyenda «United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland». Así, por ejemplo, en el caso de los habitantes de la Roca, debajo, pone «Gibraltar», como dato diferenciador. Véase, sobre ello, la página oficial del «Home Office» (Ministerio de Interior británico), en <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/britishcitizenship/aboutcitizenship>.

mantener su posición en la zona— de buscar vías de financiación de sus territorios de ultramar al menor coste y, de algún modo, de rentabilización. Esta lectura concede cierta lógica a toda la diplomacia británica en relación con el istmo de los años 80 del siglo xx, y permite deducir cómo ha llegado Gibraltar hasta el punto en el que se encuentra hoy y el porqué de la actitud rala del Reino Unido en referencia a la política fiscal de la Roca y respecto a su nula participación para la persecución de ciertos delitos en la zona, como, por ejemplo, el blanqueo de capitales o el tráfico de drogas. El hecho de que, precisamente, otros territorios de ultramar del Reino Unido también hayan derivado hasta hoy en paraísos fiscales —como ha probado recientemente el *Financial Secrecy Index* de 2013 (61)—, también confirmaría, en cierto modo, esta tesis (62).

#### IV. PROPASO DE LÍMITES: GIBRALTAR TRES

El éxito verdadero de la plaza llegará, por tanto, cuando, ya entrada la democracia, en los años ochenta, el Reino Unido consiga disfrutar de la ciudad y terrenos añadidos ya sin intromisión de ningún tipo por la Administración española y lograra que esa ficción fuera ya asimilada como normal por la fuerza de los hechos hasta el punto de que se le tratara casi igual que como una provincia española más. Su progresión económica se inicia —como también ha probado Oda-Ángel (63)— con la apertura de la verja el 15 de diciembre de 1982. Luego se eximió de exigencia del permiso de trabajo a los ciudadanos de la plaza que desearan realizar actividades lucrativas por cuenta propia en España (64). Encima, se abrió la posibilidad de realizar autorizaciones de residencia en territorio español a personas originarias de

(61) Según este informe, desarrollado por la consultora «Tax Justice Network», Anguilla, Bermuda, Guernsey, la Isla de Man, las Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, Jersey, Montserrat y hasta la propia Londres, serían Paraísos fiscales. Véase el informe, con profusión de datos, en <http://www.financialsecrecyindex.com/introduction/fsi-2013-results>.

(62) De acuerdo a nuestro ordenamiento, el Real Decreto 1080/1991, de 5 de julio, por el que se determinan los países o territorios a que se refieren los artículos 2, apartado 3, número 4, de la Ley 17/1991, de 27 de mayo, de medidas fiscales urgentes, y 62 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1991, se determinan como paraísos fiscales: Gibraltar, Angilla, Bermuda, Islas Caimán, Islas de Guernsey y de Jersey (Islas del Canal), Malvinas, Isla de Man, Montserrat, Islas Turcas y Caicos y las Islas Vírgenes Británicas.

(63) ODA-ÁNGEL (2007): 13 y 14.

(64) Real Decreto Ley 1/1985, de 31 de enero, por el que se deroga el Decreto Ley 13/1969, de 11 de julio, y se exime de la exigencia de permiso de trabajo a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar que deseen realizar actividades lucrativas por cuenta propia en España. *BOE* n.º 30, de 4 de febrero de 1985, pág. 2829.

Gibraltar con reducción de plazos y trámites (65) y sin necesidad de adoptar la nacionalidad española en los términos establecidos por el antiguo Decreto Ley 13/1969, de 11 de julio (66); también se restablecía el tráfico marítimo entre Algeciras y Gibraltar (67). Asimismo, la inclusión de Gibraltar, desde 1986, en el plan de numeración nacional dentro del prefijo de Cádiz (68) y la adjudicación sucesiva de números de abonados de telefonía alámbrica, en un régimen igual que el cualquier provincia española (69), permitía a la plaza disfrutar de los recursos públicos españoles para hacer frente a las necesidades de sus telecomunicaciones (70). Finalmente, el Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2005 y 2006) completaba esta nueva situación beneficiosa con nuevos compromisos: mayores posibilidades en el uso del aeropuerto, mayor fluidez en el paso de personas vehículos y mercancías y obtención de un código internacional (el 350) de sustitución del antiguo prefijo de demarcación de Cádiz (71). Así pues, la plaza se sitúa desde el siglo XXI en una posición muy beneficiosa, pues ha participado y participa de las ventajas de su vecindad con España y de las acciones del país para favorecer un clima propicio a la integración en España de los habitantes de Gibraltar, pero a la vez disfruta de una posición muy peculiar como territorio europeo, bajo paraguas del Reino Unido en todas sus acciones y fuera del territorio aduanero y de la zona Schengen de libre circulación de personas y de sus fronteras exteriores (Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999 (72).

---

(65) Real Decreto 122/1985, de 31 de enero, por el que se regula la concesión de autorizaciones de residencia en España a las personas originarias de la ciudad de Gibraltar. *BOE* n.º 30, de 4 de febrero de 1985, pág. 2831.

(66) Decreto Ley 13/1969, de 11 de julio, sobre la concesión de facilidades a los residentes de Gibraltar. *BOE* n.º 167, de 14 de julio de 1969, pág. 11102.

(67) Orden de 31 de enero de 1985 por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros por el que se restablece el tráfico marítimo entre Algeciras y Gibraltar, así como en general el tráfico de yates y despacho de buques con el mismo destino, dejando sin efecto cualquier disposición o medida que pueda impedir los mismos. *BOE* n.º 30, de 4 de febrero de 1985, pág. 2860.

(68) Véase la Resolución de 8 de noviembre de 2001, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, por la que se adjudican recursos públicos de numeración a la colonia británica de Gibraltar. *BOE* n.º 275, de 16 de noviembre de 2001, págs. 42100 y 42101.

(69) Véase la Resolución de 23 de diciembre de 2002, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información de modificación de la Resolución de 8 de noviembre de 2001. *BOE* n.º 4, de 4 de enero de 2003, págs. 487 y 488.

(70) Resolución de 25 de enero de 2007, de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información por la que se adoptan determinadas medidas en relación con la numeración telefónica que afectan a la colonia británica de Gibraltar. *BOE* n.º 32, de 6 de febrero de 2007, págs. 5556 y 5557.

(71) Compárese ODA-ÁNGEL (2007): 3.

(72) Compárese DEL VALLE GÁLVEZ (2013): 1.

Hay que sumar otro aspecto —otra concesión— que ha reconfigurado toda la situación territorial: la aceptación en la legislatura anterior, en mayo de 2010, de las demandas británicas en materia de jurisdicción de aguas adyacentes en el Estrecho. El Ministerio de Fomento remitía una directiva determinando nuevas reglas y nuevas coordenadas en planos de navegación de Salvamento Marítimo que los prácticos de la zona no debían rebasar en ningún caso, salvo catástrofe, y que coincidían con la reivindicación de Reino Unido de 1,5 millas al oeste de Punta Europa (Bahía de Algeciras) y 3 millas al este (73). Establecía así, tácitamente, un nuevo reconocimiento de la zona de exclusión marítima, que, en el plano formal, ha determinado la posibilidad de facultades definitivas de control por parte de las lanchas de Policía de Gibraltar y de la *Royal Navy* para expulsar embarcaciones de bandera española que trasvasen dichos límites, y en la acción de Gobierno español: la orden del Ministerio del Interior a la Guardia Civil de que retire su vigilancia costera sobre esas aguas y respete los nuevos límites determinados por el Ejecutivo (74). Hoy día, los textos y cartas náuticas británicas se han actualizado y ya reflejan esta nueva realidad (75).

En este contexto, podemos afirmar que la situación político-económica actual de Gibraltar a día de hoy es un hito, quizás el zenit de la plaza inmediatamente previo a la autodeterminación. La ciudad, concediendo más bien escasas contrapartidas a España, en particular a los habitantes del Campo de Gibraltar [en concreto, la Línea, Algeciras y San Roque (76)], y buscando convertirse en un mejor centro de turismo de élite, por su posición entre la Costa del Sol y la Costa de la Luz, pero sin llegar a abandonar del todo formas de especulación que están en el límite de la legalidad o que son directamente ilícitas —exención tributaria, secreto bancario, lavado de dinero o activos, evasión fiscal, contrabando, etc.—, se ve empujado a crear nuevas fórmulas de enriquecimiento paralelas o sustitutivas de algunas de las prácticas anteriores, que aseguren de algún modo su actual coyuntura de prospe-

(73) Véase la noticia «Fomento otorga de forma tácita más soberanía a Gran Bretaña en Gibraltar», en el rotativo *El Mundo*, edición de 17 de mayo de 2010, pág. 15.

(74) Véase la noticia «La Guardia Civil retira su vigilancia de aguas españolas en Gibraltar», en el rotativo *El Mundo*, 19 de julio de 2010, pág. 4.

(75) Véase, por ejemplo, el documento *Initial Assessment and Proposals for good Environmental Status in British Gibraltar Territorial Waters*, H. m Government of Gibraltar, 2012, págs. 7, 18 y 22.

(76) Las ventajas económicas principales pueden encontrarse en el pago de pensiones a cargo de la Administración de Gibraltar respecto a trabajadores españoles que hayan realizado servicios en la plaza, la apertura de un Instituto Cervantes, los puestos de trabajo desempeñados por españoles en Gibraltar y los posibles réditos que puedan revertir en los comercios del Campo de Gibraltar por la típica compra de bienes o servicio o negocios por parte de los habitantes de la ciudad en sus salidas a España. Sobre ello, ODA-ÁNGEL (2007): 10-16.

ridad económica, por ejemplo, buscando reconvertirse en un nuevo paraíso turístico, de los juegos de azar y de inversiones.

El otro éxito, apenas totalmente medible hoy en sus consecuencias de futuro para España y el turismo de la zona, está en los proyectos de extensión de tierra firme en costa y que insinúan la creación de «polders», por vía de instalación sucesiva de diques y desecación posterior. Hace años ya se realizaron infraestructuras para ganar cierto espacio al mar como el aeropuerto y el nuevo puerto (*North Mole Road*). Hoy sabemos por la prensa, los medios e incluso por algún anuncio comercial en *You Tube* (77) de la intención de llevar a cabo un primer macroproyecto: *Eastside Project or Cape Vantage*, que estaría situado en la ladera este de la Roca, a poca distancia del aeropuerto, en el Mar de Alborán, como destino de turismo exclusivo a la manera de paraíso artificial y de *glamour*. Los diseños recuerdan bastante a las islas artificiales de Dubái (Palm Jumeirach, Jebel Alí, Palm Deira, The World y The Universe), realizadas bajo el denominado método *rainbowing* de relleno por medio de toneladas de rocas y arena del Golfo pérsico. El megaproyecto, de en torno a 380.000 m<sup>2</sup> ganados al mar y unos 33 millones de euros se inició ya en 1997 e incluye: construcción de rascacielos, hoteles del mayor *standing*, más de 2000 apartamentos, plazas, zonas ajardinadas, un lago interior de imagen paradisiaca, piscinas y, un puerto para 500 embarcaciones en el que podrían atracar grandes transatlánticos, como el Queen Elisabeth II (78). La realización de la estructura base se ha iniciado con la construcción de un nuevo espigón en la zona este, que se adentra en el mar unos 50 m de longitud y un dique de contención (79).

Curiosamente, muchos de los materiales necesarios para la construcción del *Cape Vantage* provienen de España (80). La reacción de alguna organización ciudadana no se ha hecho esperar y la Asociación Ecologistas en Acción ha interpuesto denuncia por delito de hurto y transporte lesivo para el medio ambiente (arts. 235 y 349 del Código Penal), habiéndose incoado diligencias informativas por el Ministerio Fiscal con fecha de 2 de agosto de 2013 (81). Parece, además, que la arena y rocas provenientes de España proceden de una zona de Andalucía de cierto valor ecológico. Es por ello que Ejecutivo ha dado

(77) Véase en <http://www.youtube.com/watch?v=hAiNTmwVIKs>.

(78) Véase la noticia «El Gobierno sólo se queja por el impacto ecológico de la expansión del Peñón», en el rotativo *ABC*, edición de 19 de enero de 2019, pág. 14.

(79) Véase la noticia «España protesta por el nuevo espigón en la zona de Gibraltar», en el rotativo *ABC*, edición de 16 de agosto de 2013, pág. 16.

(80) Véase la noticia «Las piedras que está usando Gibraltar salen de una cantera de Casares», en la edición online de *La opinión de Málaga*, de 24 de agosto de 2013. Véase la información en <http://www.laopiniondemalaga.es/costa-sol-occidental/2013/08/24/piedras-usando-gibraltar-salen-cantera/612048.html>.

(81) Véase el documento en la página de Internet de la ONG «Ecologistas en acción», [https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/contestacion\\_fiscalia\\_valdevaqueros\\_9-8-2013.pdf](https://www.ecologistasenaccion.org/IMG/pdf/contestacion_fiscalia_valdevaqueros_9-8-2013.pdf).

orden a los servicios de vigilancia de la Verja de prohibir la entrada de camiones cargados con piedras, sobre la base de las denuncias presentadas en la Fiscalía, también por la Asociación de Armadores de Algeciras y las Cofradías de Pescadores de la Línea (82). El problema es que la Roca puede proveerse por otros medios. De hecho, el 24 octubre, el buque de carga Fehn Mirage, de bandera inglesa, atracó en Gibraltar, con escolta de la *Royal Navy*, con un cargamento de 2.750 toneladas de piedras provenientes de Argelia o Portugal, para continuar la construcción del proyecto (83). El buque fue detenido durante unos días por la Capitanía Marítima de Algeciras, el pasado día 6 de noviembre (84), pero parece que no por la razón del transporte de cemento y materiales de construcción: la razón era el cumplimiento del Memorándum de París de 1982, en su versión completada por la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de buques por el Estado rector del puerto, para certificar las condiciones mínimas de tránsito de carguero, y, una vez subsanadas éstas, el día 12 de noviembre, el buque tuvo permiso nuevamente para zarpar (85).

Hay que citar al menos otros dos hechos, fuera de la construcción del *Eastside Project*, que dejan entrever la nueva situación de Gibraltar. En primer lugar, el denominado *bunkering* o repostaje de combustible en tránsito de buque por lanchas de abastecimiento («gasolineras flotantes»). Estas lanchas trasvasan en torno a siete millones de toneladas de fuel al año en la zona (86). Las empresas dedicadas a este tipo de prácticas supuestamente obtienen el fuel muchas veces del propio Campo de Gibraltar, reportando para la zona valores que giran alrededor de los 300 millones de libras, según valores de Fletcher para 2007 (87). Los riesgos medioambientales de

---

(82) Véase la noticia «España prohíbe que entren camiones de piedras en Gibraltar», en el diario *ABC*, de 25 de agosto de 2013, pág. 31.

(83) Véase la noticia, de 25 de octubre de 2013, «Un nuevo cargamento de piedras en Gibraltar, para que siga creciendo hacia la mar» en el noticiario *ABCAndalucía.es Cádiz*, en <http://www.abcdesevilla.es/andalucia/cadiz/20131025/sevi-piedras-ampliacion-gibraltar-201310251712.html>.

(84) Véase la noticia «Capitanía Marítima detiene al barco “Fehn Mirage” en la Bahía de Algeciras», en *El País digital*, 7 de noviembre de 2013, [http://economia.elpais.com/economia/2013/11/07/agencias/1383819619\\_536536.html](http://economia.elpais.com/economia/2013/11/07/agencias/1383819619_536536.html).

(85) Véase, también, el Real Decreto 1737/2010, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan las inspecciones de buques extranjeros en puertos españoles. *BOE* n.º 317, de 30 de diciembre de 2010. Respecto a la noticia, véase el diario online *Europasur.es Diario del Campo de Gibraltar*, en <http://www.europasur.es/article/gibraltar/1644918/la/capitania/maritima/levanta/la/detencion/fehn/mirage.html>.

(86) Véase, por ejemplo, la noticia «España endurecerá las sanciones contra las gasolineras flotantes de Gibraltar», en el diario *ABC*, de 14 de agosto de 2013, págs. 6 y 22.

(87) Véase así FLETCHER (2009): 9, quien estima que «Gibraltar ha importado aproximadamente 1,5 toneladas de derivados del petróleo de la región del Campo de Gibraltar para

esta práctica son obvios, por las altas probabilidades de un vertido, más si tenemos en cuenta que este espacio coincide con la Zona Especial de Conservación de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental (88). El FMI, desde octubre de 2001, ya calificaba a Gibraltar como uno de los mayores *bunkering port* del Mediterráneo y del mundo, cuyos ingresos por la venta del petróleo reportaba ya al istmo en torno al 30% de su PIB. Las posibilidades de negocio de esta práctica, que atrae a las inmediateces de la Roca a casi 7.000 buques al año, es indiscutible y está en el menor precio de combustible dada la menor tributación de derivados del petróleo que tiene la plaza respecto de España y a la alternativa que ofrece Gibraltar de eludir la aplicación de estándares de control de calidad del buque para la navegación de la UE, más laxos que en los puertos de zona española (89).

En segundo lugar hay que citar también la colocación por buques de bandera inglesa de grandes bloques de hormigón (en torno a 70) en las aguas situadas frente a Gibraltar argumentando la intención de favorecer un refugio de especies marinas. La idea subyacente parece que es realmente dificultar la labor de la pesca de bajura o litoral inutilizando los caladeros y, a la vez, disuadir a la flota pesquera española de entrar en zona del istmo (90). Otra interpretación ha afirmado que el objeto de los cubos sería buscar la definitiva autonomía de comunicaciones respecto a España, toda vez que desde 2000, como se ha dicho, ya dispone de un código y señal propio, la idea es ir creando un corredor de profundidad para la instalación segura de kilómetros de cable submarino que uniría la ciudad con Reino Unido (91). Parece también que el objetivo a largo plazo sería convertir a la plaza en un centro puntero internacional de telecomunicaciones (92).

---

bunkering durante el año 2007», el valor de estas operaciones estaría, según él, alrededor «de 300 millones de libras de impacto en la zona del Campo de Gibraltar».

(88) Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación. *BOE* n.º 289, de 1 de diciembre de 2012.

(89) Así, HERNÁNDEZ VIGUERAS (2005): 101.

(90) Véase la noticia en el diario *ABC*, ediciones de 27 de julio de 2013 y de 11 de octubre de 2013, págs. 8, 18 y 19.

(91) Véase la noticia del Confidencial digital «Gibraltar: El secreto del lanzamiento de bloques de hormigón al mar», en [http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Gibraltar-lanzamiento-Reino-Unido-telefonico\\_0\\_2103989582.html](http://www.elconfidencialdigital.com/politica/Gibraltar-lanzamiento-Reino-Unido-telefonico_0_2103989582.html).

(92) Véanse así las declaraciones de Tim Bristow, portavoz de Gibtelecom, y la noticia «Gibtelecom brings new telecommunications cable to Gibraltar», de 23 de febrero de 2011. Disponible en red en la página de Gibtelecom [http://www.gibtele.com/about-us/news/newsroom/eig\\_activation.php](http://www.gibtele.com/about-us/news/newsroom/eig_activation.php).

## V. CONSTITUCIÓN ECONÓMICA DE GIBRALTAR

En el proceso de favorable coyuntura económica y realización de este tipo de prácticas para mejorar la economía del istmo ha jugado cierto papel la reforma de la Constitución de 1969, aprobada por referéndum de 30 de noviembre de 2006. La Constitución de 2006 reconoce que la Roca «es parte de los dominios de su Majestad» británica, bajo soberanía del Reino Unido (93), si bien —a la par— determina su «derecho a la autodeterminación y, en virtud de dicha prerrogativa, su facultad de determinar libremente su status político y de perseguir libremente su desarrollo económico»; luego le sigue el reconocimiento de su capacidad —para sus propios fines— de «disposición libre de sus riquezas y recursos naturales» (Capítulo I). Este Preámbulo puede tener un fin indirecto de atracción al inversor —siempre tímido y cauteloso respecto al lugar donde pone el dinero—, pues conjuga la garantía que se deriva de ser un pseudoestado bajo cobertura y protección, incluso militar, del Reino Unido, con todo lo que ello además implica (por ejemplo, de sensación de ser una zona dentro a todos los efectos del territorio UE), y, a la vez, la flexibilidad que ofrece un ordenamiento de actuación autónoma respecto a la metrópoli (94).

---

(93) El Preámbulo de la Constitución de Gibraltar de 2006 dice: «Considerando que Gibraltar es parte de los dominios de su Majestad y el Gobierno de su Majestad ha dado garantías al pueblo de Gibraltar de que Gibraltar seguirá siendo parte de los dominios de su Majestad en tanto y hasta que una ley del Parlamento (*Act of Parliament*) no determine otra cosa, y, además, que el Gobierno de su Majestad nunca accederá a acuerdos bajo los cuales el pueblo de Gibraltar pasará a estar bajo soberanía de otro Estado contra su voluntad libre y democráticamente expresada. Y considerando que el pueblo de Gibraltar, en el referéndum celebrado el 30 de noviembre de 2006, ha aprobado y aceptado libremente la Constitución, que se anexa a esta Orden, que da al pueblo de Gibraltar un grado de autogobierno compatible con la soberanía británica de Gibraltar y con el hecho de que el Reino Unido mantenga enteramente la responsabilidad de las relaciones exteriores de Gibraltar».

(94) Como se ha visto anteriormente, lo cierto es que Gibraltar no forma parte del Convenio Schengen de supresión de fronteras de la UE, ni tampoco, de acuerdo al antiguo artículo 227.4 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (Declaraciones 55 y 63 del Tratado de Lisboa), es *stricto sensu* un territorio de la UE, por lo que los Tratados y normativa de la Unión, tampoco la política agraria común, los impuestos sobre volumen de negocios (IVA), ni la política aduanera común son de aplicación en el istmo, salvo que el Consejo de la UE, por unanimidad, a propuesta de Comisión y previa consulta al Parlamento, decida otra cosa. O sea, que los Tratados pueden ser aplicables en Gibraltar en casos concretos y cuando así lo apruebe el Consejo o cuando, excepcionalmente, se traten de Tratados que versen sobre otras materias de índole menor, y, siempre, como afirma el artículo 47.3 de la Constitución de Gibraltar, «sin perjuicio de la responsabilidad del Reino Unido en orden a la implementación del Derecho de la UE». Compárese, sobre ello, Cristina IZQUIERDO SANZ, *Gibraltar en la Unión Europea*, cit., pág. 153.

La base de la relación Reino Unido-Gibraltar, no viene expresamente citada en la Constitución. El documento *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability* de la *Foreign Commonwealth Office*, presentado al Parlamento británico por el Secretario de Estado Willian Hague en junio de 2012, afirmaba que los beneficios de la relación de los territorios con la metrópoli en materia económica son «las múltiples oportunidades financieras que ofrecen los territorios de ultramar al amplio espectro de compañías inglesas, así como a empresas especializadas en el marco financiero». «Los centros financieros internacionales en los territorios —decía el Secretario de Estado— juegan un papel muy positivo y complementario a los servicios financieros dentro del Reino Unido, también por su actuación de oferta de servicios a economías emergentes en Asia y América» (95). Dicho de otra forma: «usa sus dependencias de la Corona extraterritoriales como tentáculos de los principales mercados financieros de la *City* londinense, empleándolos para recoger dinero de todo el mundo», para cubrir excesos de déficit (96). En concreto, en lo que se refiere a Gibraltar, habría que sumar los beneficios en importaciones del Reino Unido a la Roca (126.523.000 £, respecto a 82.358.000 £ de España) (97).

En materia de derechos y libertades de tipo económico, destaca, por un lado, que no haya reconocimiento de derechos sociales; por otro lado, la prolijidad y extensión del reconocimiento del derecho fundamental a la propiedad privada (art. 6 de la Constitución), de forma coherente con el régimen de paraíso fiscal de la ciudad. La protección de este derecho sólo decae, *grosso modo*, para caso de expropiación por razones de interés público, derechos de terceros y por ejecución de sentencias de los tribunales de justicia. La Constitución faculta al legislativo a la normación de materia tributaria (determinación de impuestos, cargas, tasas, precios públicos, deducciones, exenciones, etc.), pero, desde luego —sobre la base de la fuerte protección de la propiedad respecto al poder público—, no hay un reconocimiento constitucional de principios generales tipo «igualdad y progresividad del sistema tributario» o «asignación equitativa de recursos públicos» por parte del Estado, como se dan en la Constitución española

---

(95) *The Overseas Territories. Security, Success and Sustainability* de la *Foreign Commonwealth Office*, Londres, 2012, págs. 12 y 13.

(96) Véase el *VI Informe anual de la Plataforma 2015 y más (Informe Social Watch)*, edición española, Madrid, 2008, págs. 121 y 122. La razón de todo ello está, según esta ONG, en que el Reino Unido tiene grandes dosis de déficit, y, a través del secreto bancario y el no gravamen de las cantidades, atrae capitales del exterior que financia tales déficits.

(97) Véase así el documento *Abstract of Statistics*, H. M Government of Gibraltar, 2012, pág. 101. Datos estadísticos disponibles en [https://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/statistics/2013/Abstract\\_of\\_Statistics\\_2012.pdf](https://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/statistics/2013/Abstract_of_Statistics_2012.pdf).

de 1978 (art. 31 y Título VII). La garantía del derecho de propiedad, incluye, además, la libertad de remisión de cantidades a cualquier país fuera de Gibraltar, incluso cuando dichas sumas provengan de indemnizaciones determinadas por las autoridades de la colonia, si bien se reconoce la posibilidad de que, por ley, dichos giros puedan tener ciertas restricciones o se puedan gravar con algún tipo de tasa o impuesto.

En materia impositiva, a pesar de ser un *Overseas Territory* del Reino Unido, tiene reconocido pleno autogobierno también en esta área. De hecho, aunque el Gobierno británico es responsable de las relaciones internacionales de la plaza —también en materia de tratados internacionales en cuestiones de tipo tributario—, lo cierto es que no hay hasta ahora ninguno a tal efecto (98). La fuerte protección del derecho de propiedad en la Constitución ha facilitado una laxa tradición en materia tributaria y control fiscal que se refleja en la normativa tributaria de la colonia. Fuera de la contribución a la Seguridad Social que debe pagar el empresario, el régimen de impuestos en Gibraltar parte de la Ley del Impuesto sobre la Renta (*Income Tax Act de 2010*), en su redacción vigente desde 7 de julio de 2013. Integrado dentro del *Income Tax* se aplica, aparte, desde 2012, el impuesto de sociedades (*Corporate income tax*). Por una parte, el impuesto sobre la renta (*income tax*), *grosso modo*, es el régimen tributario general aplicable a los sujetos residentes y *trust* de Gibraltar, así como a individuos no residentes (99) con respecto a sus fuentes de ingresos en Gibraltar. El residente está sujeto al impuesto respecto a ingresos obtenidos en cualquier lugar del mundo. De acuerdo al *Income Tax Act* hay diferentes tipos de cargo del tributo dependiendo de si la renta proviene de ingresos por arrendamiento de inmuebles, premios, bienes muebles o inmuebles en Gibraltar, ingresos profesionales, fondos de inversión, intereses de capital, planes de pensiones, indemnizaciones, etc. Hay, como suele ser habitual, deducciones por pago de intereses por préstamos por la compra de vivienda, cuantías de premios invertidas en seguros de vida, planes de pensiones o contribuciones a la Seguridad Social y por donaciones a instituciones de caridad establecidas en Gibraltar (100). Por otra parte, el impuesto

(98) Véase VAN DEN BRINK-VAN AGTMAAL (2013): 9.

(99) Por residente se entiende a aquellos individuos que, independientemente de su lugar de domicilio, residen por un tiempo razonable en Gibraltar. Se es residente si se está en Gibraltar al menos por un plazo de 183 días en un ejercicio fiscal, o por más de 300 días en tres ejercicios fiscales consecutivos. Los sujetos que están menos de 30 días en el plazo de un ejercicio fiscal, aun cuando reciban remuneración o precio de un residente en Gibraltar, no pueden ser sujetos al tributo en dicho año fiscal. Véase VAN DEN BRINK-VAN AGTMAAL (2013): 17.

(100) El individuo puede optar por un devengo del impuesto en dos modalidades: Sistema basado en renta bruta («gross income-based system») y sistema basado por prestaciones («allowance-based system»). El primero, por renta bruta, se divide, a su vez, en dos tramos: por un lado, en referencia a rentas inferiores a 25.000 GIP («Gibraltar Pound» [libra]) con tipo

de sociedades (*Corporate income tax*) se refiere a sociedades, sucursales de empresas no residentes, *trust*, comercios individuales, consorcios, etc. La tarifa sobre sociedades oscila entre el 10 al 20%, dependiendo, en este último caso, de la trascendencia de la empresa, si son compañías de negocio sobre combustibles o tienen una posición dominante en el mercado. La empresa tributa por beneficios globales obtenidos que hayan sido devengados o derivados de Gibraltar (101), con excepción de los dividendos conseguidos, o dicho de otra forma: de dividendos pagados de una compañía a otra, dividendos pagados por una persona que no es habitualmente residente en Gibraltar, dividendos de sociedades que cotizan en bolsa, intereses, cánones, etc. Las compañías totalmente exentas del impuesto son aquellas que actúan o tienen su gestión fuera de la colonia, aparte de la no existencia de tributación sobre rendimientos de capital, patrimonios por herencia, impuestos de patrimonio o sucesiones, IVA o plusvalías (102).

El laxo régimen impositivo y la fuerte garantía de derechos sobre muebles e inmuebles, aparte del ansia del poder público del istmo por recibir flujos de capital, termina de algún modo por afectar al principio de igualdad —reconocido también en el artículo 14 de la Constitución de 2006—, pues a la postre da lugar a un *status* diferenciado de ciudadano dependiendo de su capacidad económica, de forma similar a lo que ocurría en los textos constitucionales del siglo XIX (103). No es sólo que una persona puede quedar privada de su derecho de sufragio pasivo y quedar descalificado para poder ser elegido como representante del parlamento por el mero hecho de estar sujeta a proceso de quiebra o insolvencia (art. 28.1 de la Constitución), sino también porque —a efectos de atraer altas fortunas— en Gibraltar se reconoce un *status* de residencia especial para sujetos de alto poder adquisitivo (*High Net Worth Individual tax status*) que supone un régimen muchísimo

---

del 6%, en lo que se refiere a las 10.000 primeras GIP, de 10.000 a 17.000 con tipo del 20%, y de 17.000 a 25.000 con tipo del 28%; por otro lado, en referencia a rentas superiores a 25.000 GIP, con tipo de 16%, en lo que se refiere a las primeras 17.000 GIP, de 17.000 a 25.000 el 19%, de 25.000 a 40.000 el 25%, de 40.000 a 105.000 GIP el 28%, de 105.000 a 500.000 el 25%, de 500.000 a 700.000 el 18%, de 700.000 a 1 millón el 10%, de 1 millón en adelante el 5%. El segundo, por prestaciones, se trata de un tipo reducido del 15%, para rentas de 4.000 GIP, un tipo estándar del 30%, para rentas de entre 4.000 y 16.000, y otro tipo del 40% para rentas de más de 16.000 GIP. Véase al respecto, VAN DEN BRINK-VAN AGTMAAL (2013): 18 y 21; Documento *Gibraltar Tax Facts 2012/2013*, Baker Tilly LTD, Gibraltar, 2013; REYES y GONÇALVES (2013): 19 y 20.

(101) *Gibraltar Tax Facts 2012/2013*, REYES y GONÇALVES (2013).

(102) VAN DEN BRINK-VAN AGTMAAL (2013): 10. Véase, también, la noticia «Bruselas investiga si es legal el impuesto de sociedades de Gibraltar», en el diario *El Economista*, edición de 17 de octubre de 2013, pág. 27.

(103) Sobre ello, OEHLING DE LOS REYES (2010): 94 y 95.

más reducido en materia fiscal para aquellos que posean un patrimonio de más de 2 millones de libras y tienen una vivienda de uso exclusivo en la colonia adecuada a su nivel de vida (en régimen de alquiler o propiedad). Esto ha dado lugar a que hoy día alrededor de mil ciudadanos del mundo con grandes patrimonios tengan ya pasaporte de Gibraltar (104).

## VI. CENTRO FINANCIERO *OFFSHORE* Y PARAÍSO FISCAL

En términos generales, un paraíso o refugio fiscal es un Estado o territorio donde se dan algunos o todos de los siguientes factores: protección fuerte del derecho de propiedad con independencia del modo de su obtención, garantía intensa del secreto bancario, intento de mantenimiento fuera de tratados internacionales en materia de control económico —a efectos, sobre todo, de mantener su independencia de planificación financiera y fiscal—, ofrecimiento de rentabilidad relativamente elevada respecto a los países de su entorno (por ejemplo, del 14%), ausencia o baja tributación, existencia nula o reducida de gravamen de rendimientos financieros (105); y, finalmente, disposición de una jurisdicción desarrollada específicamente con el fin de evadir impuestos (106). Es obvio el perjuicio a la estabilidad económica de un país que se puede ocasionar sobre todo por su vecindad con un territorio de este tipo. A modo de ejemplo, la Directiva 2005/261/CE, de 30 de marzo de 2004, ha dado una muestra bastante clara sobre la problemática España-Gibraltar en esta materia. En este caso la Comisión entendió que la reforma prevista del impuesto de sociedades por el Gobierno de Gibraltar no era acorde al artículo 87 del Tratado Constitutivo de la Unión ni compatible al mercado común, por lo que el Reino Unido no pudo llegar a aplicar dicho proyecto. «El sistema fiscal de Gibraltar —decía expresivamente la Comisión— es un asunto sumamente importante para España, dado que ambos territorios son contiguos territorialmente y por el detrimento grave que causa a las finanzas

(104) Solamente los primeros 80.000 GIP (valoración de renta 2012/2013) están sujetos a impuestos. Aparte se disfruta también en este nivel privilegiado de los típicos derechos de ninguna carga fiscal adicional por renta, beneficios, dividendos, inexistencia de impuestos de patrimonio, sucesiones, donaciones, plusvalías etc. Sobre ello, véase el documento editado por KPMG, servicios de auditoría y asesoramiento financiero, *Tax Residency in Gibraltar: High Net Worth Individuals*, disponible en red en <http://www.kpmg.com/GI/en/services/Tax/Documents/Amended-Cat-2-Flyer.pdf>. Véase así también MERTEN (2012): 231 y 232; MERTEN (2013): 224.

(105) Compárese FERRO VEIGA (2011): 93 y 94.

(106) Informe de la OCDE sobre la evasión y el fraude fiscal internacional. Cit. en MEDINA CEPERO (2003): 45-61.

públicas españolas. La competencia desleal de Gibraltar puede describirse como perjudicial puesto que tanto bajo el actual sistema como con arreglo a las nuevas normas propuestas la presión fiscal sobre las sociedades y las inversiones es mucho más baja que en España. La reforma continuaría perjudicando al sistema fiscal español, puesto que mantendría un nivel de impuestos sustancialmente más bajo en Gibraltar que en España, donde el tipo normal del impuesto de sociedades es del 35 %, y diferiría considerablemente del sistema del Reino Unido, creando un riesgo de traslado de actividad empresarial a Gibraltar para beneficiarse de normas fiscales favorables. Es probable que la mayor parte de las empresas de Gibraltar paguen menos del límite máximo del 15 %, es decir, como mínimo un 15-20 % menos que en España o el Reino Unido» (107).

Se supone que Gibraltar va paulatinamente cambiando de dirección, a fin de dejar de ser un paraíso fiscal. Al llegar 2011, el centro *offshore* supuestamente ha finalizado y —según el Gobierno de Gibraltar— ha culminado el plan de su conversión de paraíso fiscal a centro reconocido de servicios financieros europeos («centro financiero del Peñón»), que procede al cumplimiento de la legislación comunitaria que le es de aplicación en materia fiscal y de colaboración tributaria en blanqueo y lavado de dinero (108). Empero, en realidad, todavía hoy el Foro Mundial sobre la Transparencia y el Intercambio de Información con fines fiscales de la OCDE sigue reconociendo las insuficiencias de Gibraltar en materia de información, sobre todo en lo que se refiere a protección de la propiedad y la contabilidad y se espera una nueva revisión de su ordenamiento en este sentido para 2014 (109). Además, el *Financial Secrecy Index* de 2013, como se ha dicho anteriormente, lo continúa incluyendo como paraíso fiscal. También las ediciones de 2013 y 2014 de *Steueroasen* en Alemania identifican Gibraltar como tal (110). De hecho, la Comisión Europea, en octubre de 2013, ha iniciado una investigación, por mor de Joaquín Almunia, para determinar la aplicación de las normas tributarias del Peñón, para evitar la evasión fiscal de grandes empresas (111).

(107) Decisión de la Comisión, de 30 de marzo de 2004, sobre el régimen de ayudas que el Reino Unido tiene previsto ejecutar con respecto a la reforma del impuesto de sociedades del Gobierno de Gibraltar (*DO* L85, de 2 de abril de 2005, págs. 1-26).

(108) Véase la noticia «Gibraltar subraya que la UE considera que el Peñón cumple la legislación en materia fiscal», véase en *ABC*, edición online, de 7 de noviembre de 2013, <http://www.abc.es/espana/20131106/abci-gibraltar-subraya-considera-penon-201311061903.html>.

(109) Informe ONU «Gibraltar», documento de trabajo preparado por la Secretaría, de 13 de marzo de 2012, pág. 5.

(110) MERTEN (2012): 230; MERTEN (2013): 223.

(111) Véanse las noticias «La Comisión Europea estrecha el cerco sobre el paraíso fiscal de Gibraltar», en el *El País*, edición de 17 de octubre de 2013, pág. 25; «Bruselas se prepara

Y téngase en cuenta que hasta el propio primer ministro británico, David Cameron, está intentando lograr que los territorios de ultramar firmen los acuerdos internacionales en materia de evasión fiscal (112), que, por lo que se sabe, por ahora, solamente están dispuestos a suscribir Jersey, Guernsey y la Isla de Man (113).

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILERA IBORRA, Francisco (2000): *Gibraltar. Optionen unter Berücksichtigung der internationalen Politik und des völkerrechtlichen Rahmens*, München, Universität der Bundeswehr.
- AIMILIANIDES, Achilleas (2009): «The legal Status of the sovereign base areas in Cyprus», en *In Depth*, vol. VI, 5, Cyprus Center for European and International Affairs, Universidad de Nicosia.
- AURRECOECHA, Ignacio (1991): «Las aguas territoriales de Gibraltar», en *Anuario de Derecho marítimo*, vol. IX, IVAP, Barcelona.
- BALLESTEROS GARCÍA, Ángel (2013): *Contenciosos y diferendos de la diplomacia española*, Madrid, Cultivalibros.
- CONFORTI, Benedetto (2011): «The specificity of human rights and international Law», en Ulrich FASTENRATH (Edit.), *From Bilateralism to Community Interest: Essays in Honour of Judge Bruno Simma*, New York, Oxford University Press.
- DE LORENZANA, J. A. (1869): *Documentos internacionales del Reinado de Doña Isabel II. Desde 1842 a 1868*, Madrid, Imprenta de M. Ginesta.
- DE PINIÉS Y RUBIO, Jaime (2011): «La descolonización española en las Naciones Unidas», Madrid, CEPC.
- DEL VALLE GÁLVEZ, Alejandro (2013): «España y la cuestión de Gibraltar a los trescientos años del Tratado de Utrecht», en *Ari*, n.º 23, Real Instituto el Cano, 2013. Versión digital disponible en Internet en [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari23-2013-gonzalez-galvez-espana-gibraltar-300-anos-tratado-utrecht](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari23-2013-gonzalez-galvez-espana-gibraltar-300-anos-tratado-utrecht).
- DI COMITÉ, Valeria (1997): «La incidencia de la ratificación española del Convenio de Montego Bay sobre el régimen jurídico del Estrecho de Gibraltar», *Revista Española de Derecho Internacional*, n.º XLIX, BOE, Madrid.

---

ra para atajar la evasión fiscal de grandes empresas» en el rotativo *El País*, de 2 de noviembre de 2013, pág. 25.

(112) Véase la noticia «Los paraísos fiscales británicos se rebelan contra la agenda política de David Cameron para el G-8», *ABC*, edición online, de 14 de junio de 2013, <http://www.abc.es/economia/20130614/abci-paraisos-britanicos-201306131330.html>.

(113) Véase la lista de países que han suscrito por ahora la Convención («Convention on Mutual Administrative Assistance in Tax Matter and Amending Protocol»), a fecha de 12 de noviembre de 2012, en [http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status\\_of\\_convention.pdf](http://www.oecd.org/tax/exchange-of-tax-information/Status_of_convention.pdf).

- FAHL, Gundolf (1970): «Die Gibraltarfrage: Entwicklung und Rechtslage», en *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 30, Heidelberg, Max-Planck-Institut.
- FERRO VEIGA, José Manuel (2011): *Aspectos legales sobre el delito fiscal, la investigación patrimonial y el blanqueo de capital*, Alicante, Ecu.
- FLETCHER John (2009): «An Economic impact study and analysis of the economies of Gibraltar and the Campo de Gibraltar», Gibraltar, Commissioned by the Gibraltar Chamber of Commerce.
- HERNÁNDEZ VIGUERAS, Juan (2005): *Los paraísos fiscales*, Madrid, Akal.
- IZQUIERDO SANZ, Cristina (1996): *Gibraltar en la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- JACOVIDES, Andrew (2011): «Some Aspects of the Law of the Sea», en el mismo autor *International Law and Diplomacy*, Martinus Nijhoff.
- MEDINA CEPERO, Juan Ramón (2003): «La regulación actual de los paraísos fiscales en España», en *Revista Jurídica de la Comunidad de Madrid*, n.º 17.
- MERTEN, Hans-Lothar (2012): *Steueroasen. Ausgabe 2013: Neue Einblicke in die Offshore-Welt*, Regensburg, Walhalla.
- (2013): *Steueroasen. Ausgabe 2014: Wandel in der Offshore-Welt*, Regensburg, Walhalla.
- MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES (1967): *Libro Rojo sobre Gibraltar. Negociaciones sobre Gibraltar: Documentos presentados a las Cortes españolas por el Ministro de Asuntos Exteriores*, Madrid, Imprenta del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- (1968): *Gibraltar: Historia de una usurpación*, Madrid, Servicio Informativo Español.
- NALDI, Gino (1984): «The Gibraltar dispute and some possible solutions», en *Netherlands International Law Review*, vol. XXXI, n.º 1.
- NWEIHED, Kaldone (1992): *Frontera y límites en su marco mundial*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- ODA-ÁNGEL, Francisco (2007): «Gibraltar a un año de la Declaración de Córdoba: la recuperación de la confianza», *Documento de trabajo Real Instituto Elcano*, n.º 45, 2007, págs. 13 y 14. Documento disponible en red en [http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT45-2007\\_Oda-Angel\\_Gibraltar.pdf](http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT45-2007_Oda-Angel_Gibraltar.pdf).
- OEHLING DE LOS REYES, Alberto (2010): *La dignidad de la persona*, Madrid, Dykinson.
- O'REILLY, Gerry (1999): «Gibraltar: Sovereignty disputes and territorial waters», en *IBRU. Boundary and Security Bulletin Spring*, Durham University.
- POZO SERRANO, María Pilar (1997): «¿Hacia una solución “económicamente” equitativa? Reflexiones sobre la evolución de la jurisprudencia internacional en materia de delimitación marina», en *Anuario de Derecho Internacional*, n.º 13.
- REMIRO BROTONS, Antonio (2004): «Regreso a Gibraltar: Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos», en *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, n.º 10.
- REYES, Stephen y GONÇALVES, Louise (2013): *Gibraltar Highlights*, Deloitte.
- VV. AA. (1992): *Diccionario de la lengua española*, vol. II, Madrid, Real Academia Española.
- VAN DEN BRINK-VAN AGTMAAL, Wendela (2013): *Doing Business in Gibraltar 2013*, Amsterdam, BDO-International Bureau of Fiscal Documentation (IBFD).
- VON LISZT, Franz (1929): *Derecho Internacional Público*, Barcelona, Gustavo Gili.
- WELLINGTON, Arthur Wellesley (1837): *The dispatches of Field Marshall the Duke of Wellington*, vol. V, Londres, J. Murray Publisher.