



ICADE

Facultad de Derecho

**LA CONTEXTUALIZACIÓN DEL  
CASO DE GIBRALTAR Y EL  
ANÁLISIS DE LA POSICIÓN  
ESPAÑOLA RESPECTO DEL  
BREXIT Y SUS POSIBLES  
CONSECUENCIAS**

Autor: Joaquín Lloréns González

Director: Raquel Regueiro  
Dubra

Madrid  
Junio 2018



# **LA CONTEXTUALIZACIÓN DEL CASO DE GIBRALTAR Y EL ANÁLISIS DE LA POSICIÓN ESPAÑOLA RESPECTO DEL BREXIT Y SUS POSIBLES CONSECUENCIAS**

Joaquín  
Lloréns  
González

## **RESUMEN**

Este trabajo aborda las repercusiones que tendrá el *Brexit* sobre Gibraltar desde el prisma del Derecho. Así, se proponen los cambios que tendrán lugar en los marcos jurídicos internacionales que regulan el estatuto de Gibraltar; las consecuencias respecto de áreas de corte más macroeconómico como son la fiscalidad o el empleo; la incidencia respecto de temas de cariz político como la Verja o el aeropuerto internacional; o la repercusión en materias estrictamente jurídicas como Derecho de Sociedades, de la Competencia, o Seguridad Social. A continuación, el ensayo rota proyectando diversos acuerdos comerciales futuros entre el Reino Unido y la UE, tomando como modelo los actuales pactos de la UE con Noruega, Suiza, Turquía o Canadá, y así prever escenarios más fiables; y sigue con la descripción y análisis de la propuesta de cosoberanía entre Reino Unido y España de Gibraltar.

Esta línea de investigación concluye subrayando el impacto negativo que tendrá la salida del Peñón de la UE, así como la sólida posición que goza España respecto de las negociaciones del nuevo estatuto de Gibraltar en las condiciones de salida del Reino Unido a través de su derecho de veto. Igualmente, propone como mejor alternativa la propuesta de cosoberanía española-británica, ya que es la única variante que salvaguardaría de manera más eficiente los intereses jurídicos y económicos del Peñón, manteniendo, con ciertas variantes, la actual relación del Peñón en la UE, que fue la voluntad del pueblo de Gibraltar manifestada en el referéndum británico de 23 de junio de 2016.

**Palabras clave: Brexit, Gibraltar, consecuencias, España, Reino Unido, Derecho, proyección a futuro.**

## **ABSTRACT**

This paper analyses the Brexit consequences on Gibraltar from a legal point of view. Thus, the emphasis is on the changes in the legal framework that regulates the statute of Gibraltar; on the consequences regarding macroeconomic areas such as taxation or employment; on the repercussion on political topics like the Gibraltar-Spain border or the international airport; or on the influence upon strict legal matters such as Company Law, Competition Law, or Social Security System. Then, the paper rotates to foresee the different future commercial agreements between the EU and the UK, taking into consideration the current relation models between the EU and Norway, Switzerland,

Turkey or Canada; and continues with the description and analysis of the Spanish-British co-sovereignty proposal of Gibraltar.

This research concludes highlighting the negative impact that the Brexit will cause to Gibraltar, as well as the solid position of Spain regarding the negotiations of the new Gibraltar statute in the exiting conditions of the UK throughout its veto option. Likewise, the essay treats the Spanish-British co-sovereignty proposal as the better alternative to Gibraltar, because it would efficiently protect the legal and economic interests of Gibraltar, maintaining, with some variation, the current Gibraltar-EU relation, which were the wishes of the people of Gibraltar in the referendum of 23<sup>rd</sup> June 2016.

**Keywords: Brexit, Gibraltar, consequences, Spain, UK, law, foresee.**

## **INDICE**

<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>3</b>
1.1. Justificación del tema.....	3
1.2. Metodología .....	3
1.3. Contenido del trabajo .....	4
1.4. Conexión con la realidad jurídica actual.....	5
1.5. Contribución al Derecho Internacional Público .....	5
<b>2. RADIOGRAFÍA JURÍDICA DE GIBRALTAR: FUENTES LEGALES QUE REGULAN SU ESTATUTO</b> .....	<b>6</b>
2.1. Tratado de Utrecht de 1713 entre las coronas británica y española.....	6
2.2. Doctrina de la descolonización de las Naciones Unidas.....	7
2.3. Vinculación europea por el artículo 355.3 del TFUE .....	9
<b>3. EL BREXIT</b> .....	<b>11</b>
3.1. Relación entre el Reino Unido y Gibraltar.....	11
3.2. Consecuencias del <i>Brexit</i> para Gibraltar .....	13
3.2.1. Repercusión sobre los marcos jurídicos internacionales que regulan el estatuto de Gibraltar.....	14
3.2.1.1. Naciones Unidas .....	14
3.2.1.2. Tratado de Utrecht .....	15
3.2.1.3. Vinculación europea por el artículo 355.3 del TFUE .....	15
3.2.2. Repercusión sobre elementos macroeconómicos.....	16
3.2.2.1. Economía.....	16
3.2.2.2. Empleo y el Campo de Gibraltar .....	18
3.2.2.3. Fiscalidad .....	19
3.2.2.4. Finanzas y Turismo .....	22
3.2.3. Repercusión sobre elementos político-territoriales .....	22
3.2.3.1. Frontera .....	22
3.2.3.2. Puerto .....	23
3.2.3.3. Aeropuerto.....	24
3.2.4. Repercusión estrictamente jurídica .....	25
3.2.4.1. Derechos, obligaciones y situaciones jurídicas adquiridas .....	25
3.2.4.2. Determinación de ley aplicable .....	26
3.2.4.3. Reconocimiento y ejecución de sentencias, competencia judicial internacional.....	26
3.2.4.4. Seguridad Social.....	27

3.2.4.4.1. Pensiones .....	27
3.2.4.4.2. Desempleo .....	28
3.2.4.4.3. Atención sanitaria.....	29
3.2.4.5. Sociedades mercantiles .....	30
3.2.4.5.1. Sociedades mercantiles y libertad de establecimiento.....	30
3.2.4.5.2. Sociedades mercantiles en insolvencia .....	31
3.2.4.6. Competencia.....	32
3.2.4.6.1. Control de concentraciones .....	32
3.2.4.6.2. Prohibición de conductas colusorias.....	32
3.2.4.7. Seguros.....	33
<b>4. PROYECCIÓN A FUTURO DE GIBRALTAR .....</b>	<b>34</b>
4.1. Proyección a futuro de la relación Reino Unido-Gibraltar con Europa.....	34
4.1.1. El modelo noruego .....	36
4.1.2. El modelo suizo.....	37
4.1.3. El modelo turco .....	37
4.1.4. El modelo canadiense .....	38
4.1.5. El modelo previsto en la Organización Mundial del Comercio .....	38
4.2. Proyección a futuro de la relación Gibraltar-Reino Unido con España: cosoberanía .....	39
4.2.1. Dimensión material de la propuesta de cosoberanía .....	39
4.2.2. Dimensión formal de la propuesta de cosoberanía.....	41
<b>5. CONCLUSIONES.....</b>	<b>42</b>
<b>6. BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>47</b>
6.1. Libros, artículos científicos o de divulgación y artículos de prensa .....	47
6.2. Referencias legislativas (normas: Leyes, reglamentos o similares) .....	48
6.3. Fuentes de internet consultadas: página web o blog: Dirección URL y fecha de la última visita a la página .....	51

# 1. INTRODUCCIÓN

## 1.1. Justificación del tema

La salida del Reino Unido de la Unión Europea supone uno de los mayores acontecimientos jurídicos de nuestro tiempo. Después de cuarenta y tres años como socio del proyecto europeo común, se retira del mismo la tercera potencia de la UE, poniendo en jaque todo el entramado político, económico y social europeo, y deja un escenario de incertidumbre sin precedentes, ya que será la primera vez que se active el artículo 50 del Tratado de la UE, el cual permite la salida de uno de sus Estados miembros.

Se retira el Reino Unido y con él lo hacen sus territorios y colonias de ultramar. Una de ellas es Gibraltar, que representa otra de las grandes incógnitas del Brexit. Se trata de la única colonia existente actualmente en la UE, situada en una península en el extremo sur de España. Se trata de un enclave muy importante para el Reino Unido, debido a su posición geoestratégica y al régimen económico, financiero y fiscal favorable del que disfruta. Además, este territorio siempre ha sido objeto de disputa entre el Reino Unido y España, y con el tablero jurídico que propone el *Brexit*, el debate soberanista cobra una inusitada actualidad.

Son todas estas peculiaridades las que hacen necesario que una línea de investigación aborde las consecuencias del *Brexit* para Gibraltar, que constituyen el objetivo principal de este ensayo. Se procederá de esta manera para igualmente plantear alternativas e hipótesis que ayuden a proyectar el futuro jurídico próximo de Gibraltar, y de manera indirecta, el rol que España y Reino Unido pueden tomar en dicho escenario.

## 1.2. Metodología

Una vez expuestas la justificación y el objetivo principal del trabajo, corresponde notar a través de qué medios se llevará a cabo. Los elementos metodológicos serán, principalmente, dos:

1. *Marco teórico*: está formado por los manuales de Derecho, revistas científicas, doctrina y artículos de prensa que traten el *Brexit* y las repercusiones del mismo sobre el enclave de Gibraltar.

2. *Experiencia personal*: el haber trabajado en despachos de abogados (*BGG abogados* en Córdoba y *Pérez-Llorca* en Madrid), me ha suministrado habilidades prácticas a la hora de interpretar y analizar jurisprudencia e instrumentos normativos. La jurisprudencia que aquí se traerá a colación será concretamente del Tribunal de Justicia europeo, y, respecto de los instrumentos normativos, estos consistirán, fundamentalmente, en Directivas que dejarán de aplicarse en Gibraltar tras el *Brexit*.

### **1.3. Contenido del trabajo**

El trabajo se desplegará apoyándose sobre tres pilares:

1. *Análisis del estatuto de Gibraltar*: se trata de las fuentes legales que regulan el marco jurídico aplicable a Gibraltar, que son, fundamentalmente, tres: Tratado de Utrecht de 1713, la doctrina de descolonización de la ONU y la vinculación europea gracias al artículo 355.3 del TFUE.

2. *El Brexit*: este apartado se abre analizando primero la relación Reino Unido-Gibraltar, para fijar el objeto del ensayo, y poder proseguir con la repercusión que tiene la salida del Reino de Unido de la UE sobre dicha relación. Posteriormente, el ensayo evoluciona directamente al análisis de las consecuencias.

Respecto de éstas, primeramente se discuten las hipótesis evolutivas de los marcos jurídicos internacionales tratados en el apartado 1 (Utrecht, ONU, TFUE). A continuación, se comentan jurídicamente indicadores de un cariz más macroeconómico (economía, empleo, fiscalidad, entre otros). En tercer lugar, se analiza la incidencia del *Brexit* sobre aspectos político-territoriales como la Verja o el aeropuerto. Y, finalmente, se tratan los indicadores más ontológicamente relacionados con el Derecho como ciencia normativa (determinación de ley aplicable, reconocimiento de sentencias dictadas en Gibraltar, derechos adquiridos de los gibraltareños en países de la UE, seguridad social, competencia, derecho de sociedades o seguros).

3. *Proyección a futuro*: este apartado consiste en la proyección del escenario jurídico de Gibraltar. Comienza haciendo énfasis en la necesidad de regulación de un nuevo estatuto para Reino Unido-Gibraltar al hilo del artículo 50 del TUE, recalcando la sólida posición negociadora de España a través de su posibilidad de veto.

A continuación se prevén cinco posibles nuevos modelos de relación de Reino Unido-Gibraltar con la UE, pivotando sobre acuerdos comerciales reales que ya tiene la UE con otros países como Noruega, Turquía, Suiza o Canadá. Finalmente, el ensayo se cierra con una descripción y análisis de la propuesta de cosoberanía sobre Gibraltar junto con Reino Unido formulada por España en Naciones Unidas.

#### **1.4. Conexión con la realidad jurídica actual**

Este ensayo se intercala con la realidad jurídica que vive la Unión Europea en este momento desde diversos prismas. En primer lugar, se tratará de articular la salida de una colonia de la UE dependiente de un Estado miembro saliente, lo cual supone un suceso jurídico sin precedencia en Bruselas. Se trata de un problema que preocupa notoriamente en la Unión, dado que, dependiendo de las condiciones de salida, podrán sofocarse otros intentos populistas actuales de corte soberanista como son el *Frexit* (Francia) o *Grexit* (Grecia). Igualmente, servirá como instrumento sentar precedente jurídico para tratar futuros enclaves similares a Gibraltar. Como ejemplos, podemos citar el territorio británico de ultramar de Acrotiri y Dhekelia, en la costa sur de Chipre, o la comuna italiana Campione d'Italia, ubicada en Suiza.

En segundo lugar, la controversia histórica de Gibraltar ha representado siempre una de las preocupaciones de la Asamblea General de Naciones Unidas y su Comité Especial de Descolonización, por lo que vertebrar mediante este ensayo los posibles cauces futuros del problema se acopla con, como decimos, cobertura de otra necesidad jurídica actual.

#### **1.5. Contribución al Derecho Internacional Público**

La imbricación de este ensayo con el Derecho Internacional Público cristaliza fundamentalmente en su repercusión sobre el Derecho de los Tratados. La salida de la UE por parte del Reino Unido derogará los actuales TUE y TFUE porque habrá que adecuarlos a la nueva realidad jurídica europea. Además, será necesario firmar nuevos tratados para el acoplamiento y compleción de la nueva relación Reino Unido-UE, así como otro precedente para fijar las condiciones de retirada según el actual precepto 50 del TUE.

## 2. RADIOGRAFÍA JURÍDICA DE GIBRALTAR: FUENTES LEGALES QUE REGULAN SU ESTATUTO

### 2.1. Tratado de Utrecht de 1713 entre las coronas británica y española

El Tratado de Utrecht supone la primera regulación en la historia del estatuto de Gibraltar. En dicho texto legal, consecuencia del final de la Guerra de Sucesión Española (1701-1713), España cede Gibraltar al Imperio británico, concretamente en el artículo X, en el que la disposición primera pone de manifiesto que *“El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno”*<sup>1</sup>.

En la actualidad, ambos estados, España y Reino Unido, consideran en vigor dicho tratado. No obstante, no de una manera plena, sino que reconocen la validez de una parte del mismo: de las seis disposiciones o párrafos del artículo X, actualmente están vigentes la primera (anteriormente descrita) y la última (*“Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender o enajenar, de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla”*). Las demás disposiciones no están en vigor por haber sido derogadas, como la disposición cuarta<sup>2</sup>, con la aprobación de la carta de las Naciones Unidas, o por haber sido suspendidas, como la disposición segunda<sup>3</sup>.

Por otra parte, es necesario comentar brevemente el problema de delimitación y demarcación fronterizas, pues en el citado artículo X no se estableció una línea de separación entre Gibraltar y España. Existen dudas en el panorama internacional acerca de la posición de la frontera. Por un lado, para Gibraltar, ésta la constituye la “Verja” de 1909, delimitación geográfica unilateralmente declarada por Reino Unido. Por otro lado, para España, dicha separación artificial británica no representa la línea fronteriza, ya que se encuentra edificada sobre el istmo, territorio del cual se había acordado la

---

<sup>1</sup> *Tratado de Utrecht-Rastatt entre España, Reino Unido y Países Bajos*, Utrecht, 13 de julio de 1713.

<sup>2</sup> En esta disposición se prohibía la entrada y residencia textualmente de “moros y judíos” en Gibraltar.

<sup>3</sup> Izquierdo Sans, C., *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Universidad Autónoma de Madrid/Tecnos, Madrid, 1996.

neutralización en el siglo XVIII y que no fue concedido por España a Reino Unido en virtud del Tratado de Utrecht.

Desde otro prisma jurídico, este artículo X alberga estipulaciones que provocaron en dicho contexto histórico marcada controversia sobre la diferencia entre propiedad y soberanía del territorio cedido. Este debate en la actualidad está superado, ya que, si acudimos a las normas generales del Derecho Internacional General en el ámbito de interpretación de tratados internacionales, la cesión representa para el cesionario un título válido y oponible frente a terceros de soberanía sobre el territorio<sup>4</sup>.

Como apunte ulterior a este respecto, cabe mencionar que la soberanía británica sobre Gibraltar fue confirmada posteriormente en el Tratado de Sevilla de 1729<sup>5</sup>, y en el Tratado de París de 1783<sup>6</sup>. No obstante, el título por el que se le atribuye originariamente la propiedad y por consiguiente la soberanía inicial al Reino Unido es el de Utrecht de 1713.

## **2.2. Doctrina de la descolonización de las Naciones Unidas**

La Organización de las Naciones Unidas trata Gibraltar como un territorio no autónomo pendiente de descolonización, observando un comportamiento constante e invariable con respecto a esta calificación. Gibraltar no es considerado como un pueblo con derecho a la autodeterminación<sup>7</sup>, siendo la ONU la que posee la autoridad plena para supervisar la evolución de este territorio. Además, solo dicha organización, y no Reino Unido como potencia administradora del territorio colonial de Gibraltar, tiene la competencia para dilucidar cuándo acaba la mentada descolonización.

El Reino Unido transmitió a Naciones Unidas en 1946 que trataría a Gibraltar como un territorio no autónomo<sup>8</sup>, en consonancia con el precepto 73 de la Carta de la ONU, siendo así que desde ese año figura en la lista de Naciones Unidas de territorios no autónomos. El Comité Especial de Descolonización, que supervisa la aplicación de la resolución 1514

---

<sup>4</sup> *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*. cit.

<sup>5</sup> *Tratado de Sevilla entre España, Francia y Gran Bretaña*, Sevilla, 9 de noviembre de 1729.

<sup>6</sup> *Tratado de París entre Reino Unido de Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica*, París, 3 de septiembre de 1783.

<sup>7</sup> Andrés Sáenz de Santa María P., *Gibraltar, 300 años*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004.

<sup>8</sup> "Gibraltar (...) incluido desde 1946 en la lista de Territorios No Autónomos" (Sr. Wilson, representante del Reino Unido, Acta de la tercera sesión, martes 4 de octubre de 2016, Cuarta Comisión).

de la Asamblea General de 1960<sup>9</sup> con respecto a la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, comenzó a estudiar el caso de Gibraltar desde su consideración como territorio pendiente de descolonización en 1963.

En 1964 este Comité adoptó un consenso, valorando que en el enclave de Gibraltar debía procederse a la descolonización a través del instrumento diplomático de la negociación entre España y Reino Unido, con máxima observancia al interés de los habitantes del territorio<sup>10</sup>. Un año más tarde, en 1965, la Asamblea General reconoció este planteamiento en la resolución 2070 (XX) de 16 de diciembre de 1965. Posteriormente, en concreto, la resolución 2353 (XXII) de 1967, condenó la organización de un referéndum por parte del Reino Unido, ya que dicho panorama colonial atentaba contra la integridad territorial de España. Al año siguiente, la Asamblea General, mediante la resolución 2429 (XXIII) de 1968, dictaminó que el Reino Unido estaba desoyendo las resoluciones de Naciones Unidas sobre Gibraltar, y lo conminó a terminar la situación colonial.

En 1973 dicha Asamblea adoptó un consenso acerca de la importancia de llevar a término las negociaciones bilaterales para descolonizar Gibraltar. A partir de dicha fecha, cada año, la Comisión de Política Especial y Descolonización hace recomendaciones a la Asamblea de tomar una u otra decisión sobre Gibraltar, siendo ésta aprobada por consenso. Dichas medidas han ido variando para dejar constancia de los logros en los avances de las negociaciones británico-hispánicas, como la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984<sup>11</sup>. En esta declaración, se ordenó concretamente que el llamado “proceso de Bruselas” era el instrumento negociador aceptado por España y Reino Unido para la misión descolonizadora<sup>12</sup>.

Por último, es importante destacar, por su incidencia actual, la existencia de un foro tripartito de diálogo entre Reino Unido, España y el gobierno de Gibraltar fundado en

---

<sup>9</sup> Resolución por la que se aprueba la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales.

<sup>10</sup> “*el Comité Especial invita al Reino Unido y a España a iniciar sin demora conversaciones a fin de encontrar, conforme a los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, una solución negociada, de acuerdo con las disposiciones de la resolución 1514 (XV) teniendo en cuenta debidamente las opiniones expresadas por los miembros del comité, así como los intereses de los habitantes del territorio*”.

<sup>11</sup> *Declaración de Bruselas entre España y Reino Unido*, Bruselas, 1984.

<sup>12</sup> El Proceso de Bruselas consistió en un acuerdo entre Reino Unido y España con objeto de resolver las discrepancias entre ambos países con respecto a Gibraltar, siguiendo el modelo de la Declaración de Lisboa de 1980.

2004, el cual estableció un marco original de cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar<sup>13</sup>. La Asamblea General de Naciones Unidas incorporó, a partir de 2005, referencia expresa a este foro tripartito de diálogo en sus decisiones sobre el enclave de Gibraltar<sup>14</sup>.

### **2.3. Vinculación europea por el artículo 355.3 del TFUE**

Gibraltar goza de un estatus particular dentro de la Unión Europea (UE)<sup>15</sup>. Es parte de la Unión desde 1973, cuando se produjo la incorporación del Reino Unido. Las leyes comunitarias, y, en general, el Derecho de la UE, son aplicables en Gibraltar no porque sea miembro del Reino Unido, sino porque Gibraltar es un territorio europeo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido. Esta situación la recoge el precepto 355.3 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), que establece que las disposiciones de los tratados son aplicables a los territorios europeos cuyas relaciones exteriores sean asumidas por un Estado miembro<sup>16</sup>.

Este estatus se confirmó en el momento de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea en 1986, y, recientemente, mediante el Tratado de Lisboa de 2009, que recoge de la misma manera que los tratados son aplicables en Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro, lo cual no supone modificación alguna de las respectivas posiciones de los Estados miembros de que se trata<sup>17</sup>.

La existencia de este artículo no implicaba la necesaria incorporación de Gibraltar a la Comunidad europea, y como ejemplo se puede mencionar a las Islas Feroe que,

---

<sup>13</sup> Este foro ha conseguido importantes logros, como los Acuerdos de Córdoba de 2006 sobre pensiones, paso fronterizo en la Verja y utilización del aeropuerto.

<sup>14</sup> La decisión adoptada por la Comisión de Política Especial y Descolonización (Cuarta Comisión de la Asamblea) y aprobada por la Asamblea General en el 2012, que refleja la última divergencia sobre el Foro y el mecanismo de cooperación local propuesto por España, puede verse en el doc. A/C.4/67/L.5 (11 octubre 2012).

<sup>15</sup> *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*. cit.

<sup>16</sup> *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*, Roma, 1957.

<sup>17</sup> Declaraciones anejas al acta final de la conferencia intergubernamental que adoptó el Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007. Declaraciones de Estados Miembros, núm. 55. Declaración del Reino de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. Versión consolidada publicada en el DOUE C 326 (26 octubre 2012).

dependiendo de Dinamarca, prefirieron la no integración europea<sup>18</sup>. No obstante, a falta de una manifestación contraria, la vocación de integración de los tratados en relación con todos los territorios que se ubican en Europa, propios o administrados por los Estados miembros, producía la incorporación en la Comunidad.

De cualquier forma, esto no imposibilitaba la negociación por el Reino Unido de un régimen especial, producto de negociaciones de la Comunidad Europea con los Estados a miembros que representan a territorios no autónomos. Dichos regímenes tienen su razón de ser y encuentran su fundamento en los presupuestos económicos y sociológicos propios. Suponen una aplicación distinta del Derecho comunitario a fin de evitar una discriminación negativa en el desarrollo de los territorios en cuestión, que es posible siempre que representen excepciones que sean compatibles con la filosofía del tratado.

Dicho régimen especial cristalizó en el estatus específico de Gibraltar en la UE, que encuentra sus orígenes en la condición establecida en el Tratado de Adhesión del Reino Unido en 1972, en el precepto 28 y el anexo I del acta anexa<sup>19</sup> concerniente a las condiciones de la incorporación del Reino Unido. Como consecuencia, las leyes de la Unión son aplicables en Gibraltar, con algunas particularidades, ya que ciertas partes del Tratado de la UE no se aplican en Gibraltar por la existencia de dicho régimen especial.

Concretamente, las exclusiones de dicho tratado son las siguientes: Gibraltar no es parte de la Unión Aduanera; las normas sobre la libre circulación de bienes y mercancías no se le aplican; la política comercial común no le afecta; está excluido de la política agraria común y de la política pesquera común; no tiene obligación de cobrar el Impuesto de Valor Añadido; está excluido de las elecciones del Parlamento Europeo (lo que fue declarado contrario al Convenio Europeo de Derechos Humanos en STEDH de 18 de febrero de 1999)<sup>20</sup>; y, por último, como particularidad especial y de notable envergadura jurídica, Gibraltar no es parte de la zona Schengen, dado que Reino Unido no tomó parte en los Pactos de Schengen de 1985<sup>21</sup> y 1990 y, por lo tanto, los controles de fronteras exteriores europeas son aplicables en Gibraltar.

---

<sup>18</sup> Aunque es cierto que estas islas se encuentran bastante alejadas del continente europeo, lo que las diferencia de Gibraltar.

<sup>19</sup> *Tratado de adhesión de Irlanda, Dinamarca y Reino Unido a la Comunidad Económica Europea*, Bruselas, 1973.

<sup>20</sup> La ejecución de la sentencia del Estrasburgo ha implicado que, desde 2004, Gibraltar participa en las elecciones al Parlamento Europeo como parte de la circunscripción del Suroeste del Reino Unido.

<sup>21</sup> *Pacto de Schengen firmado por Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos*. Luxemburgo. 14 de junio de 1985.

El resto de normas europeas deben ser, en principio, aplicables a Gibraltar. Esto trae consigo la aplicación de los principios de libre circulación de personas, de capitales y servicios, propios del Mercado Común<sup>22</sup>. No obstante, es conveniente reseñar la especial situación del Reino Unido con respecto a la libre circulación de personas, que incide directamente en Gibraltar y que conlleva otra aplicación diferenciada del Derecho europeo en el territorio, no derivando del régimen especial anteriormente citado. Así, en Gibraltar rige la ciudadanía europea y los gibraltareños tienen derechos derivados de ésta, por lo que son titulares del derecho de entrada en la UE. Ello conlleva que en la frontera entre Gibraltar y España se puedan ejercer, sobre las personas, controles a efectos de comprobación de la identidad, pero no se puede denegar la entrada, sino verificar el derecho de entrada de la persona que pretende cruzar la frontera.

### **3. EL BREXIT**

#### **3.1. Relación entre el Reino Unido y Gibraltar**

Gibraltar es un territorio británico de ultramar y no autónomo de cuyas relaciones exteriores es responsable el Reino Unido. Las autoridades de Gibraltar poseen un carácter local y ejercen competencias exclusivamente internas que tienen su origen y fundamento en la distribución y atribución de competencias otorgadas desde el Reino Unido, de conformidad con lo previsto en su legislación interna, en su condición de Estado soberano del que depende el mentado territorio no autónomo. Esta última calificación, la de territorio no autónomo, es la que convierte la soberanía británica sobre Gibraltar en una soberanía desnaturalizada, ya que de manera internacional el enclave de Gibraltar depende jurídicamente de la doctrina de descolonización de Naciones Unidas.

Centrándonos estrictamente en la relación entre Reino Unido y Gibraltar, esta fue confirmada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en una sentencia de 23 de

---

<sup>22</sup> El Mercado Común Europeo es un bloque comercial que se compone de una combinación de unión aduanera y zona de libre comercio. Los Estados miembro actúan como bloque, definiendo los mismos aranceles al comerciar hacia afuera para no evitar competencias internas, anulando entre ellos los aranceles en frontera. El art. 3.3 del TUE lo estableció como uno de los objetivos principales para la UE, y el art. 26.1 del TFUE dispone que la UE adoptará todas las medidas para garantizar su funcionamiento.

septiembre de 2003<sup>23</sup>. A este respecto, el Alto Tribunal europeo confirmó que Gibraltar no forma parte del Reino Unido, sino que es un territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume éste último como estado miembro. En línea con lo anterior, el Tribunal reconoce igualmente la existencia de un vínculo presente en el Derecho de la UE entre Gibraltar y el Reino Unido, cristalizado en las obligaciones asumidas por éste derivadas de los tratados frente a los demás Estados miembros en lo que respecta a la aplicación y transposición del Derecho de la UE en el territorio de Gibraltar.

Desde un punto de vista más estricto en la relación Reino Unido-Gibraltar, se puede afirmar que la política gibraltareña se encuadra en una democracia parlamentaria representativa (*British Overseas Territory*), donde la monarca del Reino Unido es la cabeza constitucional del Estado representada por el gobernador de Gibraltar. Como territorio ultramarino británico, el gobierno de Gibraltar no está subordinada al Gobierno británico, aunque éste, no obstante, es responsable de las competencias de Interior, Asuntos Exteriores y el poder judicial. La condición formalmente aceptada de Reino Unido es la “potencia administradora del territorio”.

Con objeto ahora de revisar esta relación, este ensayo se centra ahora en la evolución constitucional del Peñón y su vinculación con Reino Unido. En la primera carta magna de Gibraltar, que data de 1964, la autonomía, el autogobierno y las competencias descentralizadas y liberalizadas por el Reino Unido fueron limitadas. Esto, unido al control y la influencia británica hizo que esta Constitución no fuera efectiva desde el punto de vista funcional y organizativo<sup>24</sup>. Posteriormente, en 1969, se promulgó una constitución que amplió los poderes y las competencias delegadas a Gibraltar. No obstante, el Reino Unido prosiguió ejerciendo su autoridad y dominio sobre el Peñón, lo que acabó convirtiendo en jurídicamente estéril el esfuerzo constitucionalista del legislativo gibraltareño<sup>25</sup>. Esta Constitución fue impugnada y denunciada desde el lado español porque, por primera vez, se estipulaba que el Reino Unido nunca entraría en unas

---

<sup>23</sup> En la sentencia de 23 de septiembre de 2003, el TJUE reconoció que «el Tratado es aplicable a Gibraltar porque es una colonia de la Corona cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido»; C-30/01, Comisión c. Reino Unido, FJ 47. Igualmente, sentencia de 12 de septiembre de 2006, C-145/04. España c. Reino Unido, FJ 14 y 15; sentencia de 21 de julio de 2005, C-349/03, Comisión c. Reino Unido, FJ 41.

<sup>24</sup> Constitución de Gibraltar de 1964.

<sup>25</sup> Constitución de Gibraltar de 1969.

negociaciones con otro Estado sobre la soberanía de Gibraltar en las cuales se atentara contra los valores del pueblo manifestados de manera libre y democrática<sup>26</sup>.

Veinte años más tarde, a principio de la década de 1990, el Reino Unido y Gibraltar comenzaron a considerar la modernización y reforma de la constitución de Gibraltar. Estas negociaciones desembocaron en la carta magna de 2006 (aprobada por referéndum), donde se concede mayores poderes a los diputados gibraltareños, y se reduce el estatuto y las funciones de los delegados británicos en el peñón. Esta Constitución, igualmente, delega toda el conjunto de competencias que fueron restringidas en la constitución de 1969, salvo Interior, Asuntos Exteriores y el Poder Judicial (como se manifestó previamente) y una lista de responsabilidades y prerrogativas especiales del Gobernador de Reino Unido en Gibraltar. Por otra parte, respecto del preámbulo de la constitución de 1969, esta hace suyas las mismas previsiones<sup>27</sup>.

Por último, por vez primera, se reconoce un derecho, aunque restringido, de autodeterminación de Gibraltar. Esta estipulación refleja la histórica posición del Reino Unido de que el derecho de autodeterminación está condicionado a la negativa inicial de España a ejercer la soberanía sobre Gibraltar. Sin embargo, el gobierno del Peñón aduce que esta regla de preferencia de soberanía que ostenta España antes que cualquier otro Estado, en virtud de Utrecht 1713, ha sido derogada según el artículo 103 de la carta estatutaria de las Naciones Unidas<sup>28</sup>.

### **3.2. Consecuencias del *Brexit* para Gibraltar**

El 29 de marzo de 2017, Londres remitió al Consejo Europeo la carta en la que contenía el propósito del Reino Unido de abandonar la Unión Europea, una vez las dos cámaras del parlamento británico ratificaron el referéndum del 23 de junio de 2016. Posteriormente, el 29 de abril del mismo año, el Consejo Europeo en sesión extraordinaria aprobó las orientaciones generales, las cuales definieron el marco de las negociaciones

---

<sup>26</sup> Por la preferencia de España de ejercer la soberanía sobre Gibraltar antes que cualquier otro Estado según el artículo X del Tratado de Utrecht.

<sup>27</sup> Constitución de Gibraltar de 2006.

<sup>28</sup> La Carta de las Naciones Unidas es el tratado internacional fundacional de la organización. San Francisco, 26 de junio de 1945.

con arreglo al artículo 50 del Tratado de la UE, así como las posiciones y principios generales que la Unión mantendría durante la negociación.

En estas orientaciones promulgadas por el Consejo Europeo, la única referencia a Gibraltar se encuentra en el artículo 24 de la Sección IV de aquellas de 29 de abril de 2017. Este artículo reza que, después de la salida del Reino Unido de la UE, ningún acuerdo será válido entre, por un lado, el Reino Unido, y, por otro, la UE, sin un acuerdo específico previo entre España y el Reino Unido<sup>29</sup>. Hasta la actualidad, esta es la única referencia a Gibraltar dentro del *Brexit* en sede del Consejo Europeo y sus orientaciones generales, ya que las posteriores de 15 de diciembre de 2017 y 23 de marzo de 2018 no mencionan la situación del enclave de Gibraltar.

Debido a esta escasa información sobre la postura del Consejo Europeo respecto de Gibraltar, y por el hecho de que hasta el 29 de marzo de 2019<sup>30</sup> no se cumple el plazo de dos años para la salida formal del Reino Unido, las consecuencias que puedan derivarse para Gibraltar se sitúan en planos abstractos y de difícil concreción a día de hoy. Sin embargo, en las líneas sucesivas este ensayo tratará de exponerlas, proyectando algunas sobre escenarios seguros y otras sobre hipótesis más inciertas.

### ***3.2.1. Repercusión sobre los marcos jurídicos internacionales que regulan el estatuto de Gibraltar***

#### *3.2.1.1. Naciones Unidas*

Con referencia al marco de Naciones Unidas, el marco jurídico se mantiene invariable. No obstante, la hipótesis de cambio forzoso en el estatuto jurídico europeo pondrá de manifiesto que el único estatuto legal internacional reconocido por Naciones Unidas y la Comunidad Internacional es el de territorio no autónomo pendiente de descolonización,

---

<sup>29</sup> *Orientaciones del Consejo Europeo (artículo 50 del Tratado de la Unión Europea) para las negociaciones del Brexit*, Bruselas, 29 de abril de 2017.

<sup>30</sup> Fecha del inicio de la separación entre el Reino Unido y la Unión Europea. Este momento se ha calificado como inicio del “periodo transitorio” (en el que el Reino Unido seguirá siendo parte del mercado único y la unión aduanera, aunque no tendrá derecho a voto). La ruptura total del vínculo entre ambas partes, propuesta por el jefe negociador de la Unión Europea para el *Brexit*, Michael Barnier, es para el 31 de diciembre de 2020.

teniendo el Reino Unido la condición de potencia administradora del territorio, como este ensayo señaló, desde 1946.

### *3.2.1.2. Tratado de Utrecht*

Con respecto al acuerdo bilateral de Utrecht de 1713, una posibilidad que crea tensiones en Gibraltar es la posible clausura de la Verja tras la salida del Reino Unido. Actualmente, el paso fronterizo de la Verja no puede cerrarse. No obstante, un cierre futuro cuenta con una base jurídica: el Art. X, párrafo 2º del Tratado de Utrecht, que habla de cesión “sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra”, a efectos de circulación de “mercaderías”. Este párrafo, interpretado de forma distinta por Reino Unido y España, resulta inaplicable, por la aplicación preferente del Derecho de la UE y la libre circulación de mercancías y personas. Un eventual cierre solamente podría efectuarse en el largo plazo, tras la negociación de la salida del Reino Unido y del posterior tratado internacional entre España y Reino Unido, que a su vez implique en su caso un nuevo estatuto de Derecho europeo para Gibraltar.

La segunda consecuencia respecto del Tratado de Utrecht es la imposibilidad de la independencia directa o derecho de autodeterminación de Gibraltar con la salida del Reino Unido de la UE, ya que el último párrafo del artículo X es interpretado por Reino Unido de manera que, como dijimos, España debe decidir primero antes que Gibraltar, lo que complica el margen de maniobra de la citada colonia en la búsqueda de nuevos modelos de relación con la UE.

### *3.2.1.3. Vinculación europea por el artículo 355.3 del TFUE*

Cuando el Reino Unido se retire de la Unión Europea, la salida de Gibraltar es automática. Al perder aquél la condición de Estado miembro, desaparece el vínculo de Gibraltar con el artículo 355.3 del TFUE. Dejará de ser Estado miembro el encargado de las relaciones exteriores de Gibraltar, y por lo tanto, acabará en dicha colonia la aplicación del Derecho de la UE.

En las orientaciones generales de 29 de abril de 2017 se estipulaba que en la fecha en que surja efecto la retirada, en principio 29 de marzo de 2019 (fecha límite), los Tratados dejan de ser de aplicación en el Reino Unido, a sus países y territorios de ultramar asociados a la Unión, y a los territorios cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido.

Por otra parte, a partir de que se haya abandonado la Unión, ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido podrá aplicarse al territorio de Gibraltar sin acuerdo entre España y el Reino Unido.

### **3.2.2. Repercusión sobre elementos macroeconómicos**

#### **3.2.2.1. Economía**

La economía gibraltareña se ha venido transformando desde su entrada en la UE en 1973. Históricamente, el 80% de la economía del Peñón, dependía del Reino Unido, y de ese 80%, el 60% venía de la influencia del astillero real de la flota británica, y el 20% del turismo británico. Sin embargo, desde 1980, Gibraltar ha construido una moderna y próspera economía basada en los servicios financieros, el turismo, y su puerto comercial. Hoy Gibraltar tiene un producto interior bruto (PIB) de más de 1.910 millones de libras, haciendo del Peñón uno de los países con mayor producto interior bruto per cápita<sup>31</sup>. No cabe duda de que este éxito y avance económicos es debido al acceso de Gibraltar al Mercado Único y a una mano de obra cualificada a uno y otro lado de la frontera. Por ello, el *Brexit* haría temblar los cimientos sobre los que se asienta dicha bonanza económica<sup>32</sup>.

La economía de Gibraltar se basa principalmente en el sector servicios, como este ensayo ha recalado, ya que en el Peñón no se aplica la libre circulación de bienes y por su reducido tamaño, el cual impide una economía agrícola o industrial. No obstante, ello no

---

<sup>31</sup>Allen Green, A. “*Brexit* and Gibraltar”, *Financial Times*, 6 de marzo de 2017. <https://www.ft.com/content/66ecc22a-82a3-3695-a1e8-38d6cfde9fd3>. 7 de junio de 2018.

<sup>32</sup>“*Brexit* duro” o “*Hard Brexit*” es el término que se ha acuñado desde las islas británicas a la situación que puede originarse si el Reino Unido no es capaz de negociar una vinculación económica con la Unión Europea hasta el 29 de abril de 2019, ya que de lo contrario las reglas que deberían aplicarse en dicha relación serían las de la Organización Mundial del Comercio (O.M.C.). Este hecho supondría la imposición de tarifas e impuestos adicionales en el comercio con el Reino Unido, como si fuera un tercer Estado miembro más.

ha sido óbice para un profuso y fructífero intercambio de bienes en la frontera con España, como la Cámara de Comercio de Gibraltar sostiene, ya que las empresas vierten en Gibraltar alrededor de 170 millones de libras en bienes desde España cada año.

Igualmente, aunque Gibraltar no sea parte de la Unión Aduanera, el hecho de abandonar la UE supondría la imposición de controles adicionales en la frontera, así como de impuestos y tarifas, poniendo en peligro el flujo constante de importaciones y exportaciones del que venimos hablando. Por último, respecto de los productos alimenticios y animales fabricados en el Reino Unido, hemos de recordar que actualmente entran en la UE a través de los llamados Puestos de Inspección Fronteriza (PIF). Estos puestos, para el Reino Unido, se encuentran únicamente en Dunquerque, ciudad portuaria al norte de Francia. Si Gibraltar se encontrase fuera de la UE, o sin una dispensa acordada, dicho Puesto de Inspección Fronteriza debería ser establecido en la frontera con España, ralentizando y obstaculizando el tránsito de dichos productos.

Igualmente, Gibraltar recibe profusa financiación de la Unión Europea, habiendo llegado a disponer de alrededor de 60 millones de libras en los últimos dieciséis años. Actualmente, hay cuatro programas de financiación, todos vigentes hasta el 2020. Son los llamados Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, el Programa para el Suroeste Europeo, y el Programa Interregional Mediterráneo<sup>33</sup>. Con la salida de la UE, se pondría en peligro la compleción de la financiación, ya que si el periodo transitorio en el que Gibraltar está inmerso se abre en abril de 2019, aún quedaría un año de vigencia de estos programas de inyección de liquidez. Por otra parte, la desconexión total con la Unión se prevé para diciembre de 2020, por tanto es posible que estos programas financieros puedan llevarse a cabo. No obstante, una vez abandone la UE, Gibraltar deberá buscar otras fuentes de financiación de este tipo<sup>34</sup>.

Respecto de la moneda, Gibraltar tiene la suya propia, la libra de Gibraltar, la cual, junto con la libra del Banco de Inglaterra, son las dos únicas divisas que gozan de estatuto legal en Gibraltar. La tasa de intercambio entre la libra esterlina del Reino Unido y la libra de Gibraltar se mantiene en paridad<sup>35</sup> (1:1) por acuerdos monetarios. Cada libra emitida está

---

<sup>33</sup> EU funding. HM Government of Gibraltar. <https://www.gibraltar.gov.gi/new/eu-funding>.

<sup>34</sup> Por ejemplo, aumentando la compra de deuda extranjera.

<sup>35</sup> La libra esterlina y la libra gibraltareña tienen el mismo valor monetario. La única diferencia entre ambas divisas radica en el ámbito territorial de aplicación: mientras que la libra esterlina es válida en el territorio de Gibraltar (así como el euro), la libra gibraltareña no lo es en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

apoyada al menos al 100% por activos denominados en libras. Así se garantiza la completa convertibilidad de la libra gibraltareña con la británica. Como resultado y como contraparte, Gibraltar no puede ejercer ningún control sobre los tipos de interés o tipos de cambio, ya que se considera como un privilegio para el Peñón dicha situación de paridad. Con referencia al *Brexit*, las consecuencias para la libra gibraltareña derivan del escenario sobre el que se desarrolle la libra esterlina, pues tienen el mismo valor y depende de ésta.

### 3.2.2.2. Empleo y el Campo de Gibraltar

El principal problema económico lo representa el empleo. Un gran número de trabajadores en Gibraltar lo componen los llamados “trabajadores transfronterizos”, españoles que cruzan cada día la frontera para trabajar en Gibraltar y la vuelven a cruzar al final de su jornada laboral. En octubre de 2015, el 40% de los 26.000 puestos de trabajo de Gibraltar fueron ocupados por trabajadores transfronterizos (alrededor de 10.000). De estos 10.000 puestos de trabajo, más de la mitad, fueron ocupados por españoles<sup>36</sup>. Igualmente, algunos sectores laborales tienen altos porcentajes de puestos de trabajo ocupados por trabajadores transfronterizos. Por ejemplo, éstos representan casi el 75% de los puestos de trabajo en los hoteles y la restauración, así como el 60% del sector del juego online<sup>37</sup>.

Para proseguir la discusión del empleo, el ensayo pivotará sobre sobre la cuestión del *Brexit* en el llamado Campo de Gibraltar. El Campo de Gibraltar es una de las seis comarcas de la provincia de Cádiz, situada en el extremo sur de la comunidad autónoma de Andalucía. Está formada por Gibraltar, La Línea de la Concepción (frontera directa con el Peñón), Jimena de la Frontera, Castellar de la Frontera, San Roque, Los Barrios, Tarifa y Algeciras.

Dichos territorios están económicamente entrelazados. Hasta 12.000 trabajadores cruzan las fronteras cada día desde Gibraltar a uno de los siete territorios españoles o viceversa. Por ejemplarizarlo, podemos señalar que el 26% de todos los trabajadores de la Seguridad Social de Gibraltar son trabajadores transfronterizos con dicha región; y, similarmente,

---

<sup>36</sup> Mihaylova I., *The Parliament Magazine*, Bruselas, 15 de abril de 2016.

<sup>37</sup> Gibraltar Statistics Office. HM Government of Gibraltar. <https://www.gibraltar.gov.gi/new/statistics-topic-area>. 5 de junio de 2018

alrededor del 50% de las derivaciones médicas en Gibraltar se localizan en centros de salud del Campo de Gibraltar.

El problema de desempleo acuciante en esta parte de Andalucía hace que dicha conexión con Gibraltar sea aún más importante. La Línea de la Concepción, como dijimos, ciudad más cercana al Peñón, tiene uno de los índices más altos de paro en España, rondando el 35%<sup>38</sup>. El Peñón representa un sustento de empleo para las empresas y trabajadores del Campo de Gibraltar, ya que da empleo a uno de cada seis nuevos puestos creados en dicha región, y es el segundo empleador de la mencionada región por detrás de la Junta de Andalucía. Igualmente, para Gibraltar, es muy importante pertenecer a esta región, pues también se beneficia del libre tránsito de trabajadores en la frontera, y ayuda a mantener la escasa tasa de desempleo de Gibraltar (alrededor del 1%), como declaran sindicatos gibraltareños como *Unite the Union*<sup>39</sup>.

Por todo ello, las restricciones del libre tránsito de personas y trabajadores con Gibraltar, como si se tratase de un tercer Estado no miembro de la UE podrían elevar las tasas de desempleo, tanto en Gibraltar como colateralmente en “El Campo de Gibraltar”, región que, como se ha manifestado, es muy dependiente del Peñón.

### 3.2.2.3. *Fiscalidad*

El terreno impositivo en Gibraltar representa uno de los temas en los que España presenta mayor confrontación. El ejecutivo español llegó a denunciar la situación tributaria gibraltareña en 2012 ante la Comisión Europea, un procedimiento que aún no ha sido resuelto. La colonia, que tiene 32.000 habitantes y 14.000 sociedades domiciliadas, ofrece a las empresas y a los ciudadanos condiciones impositivas favorables.

Así, el impuesto de sociedades (IS) se grava con un 10%, mientras que en España asciende hasta el 25%; no hay impuesto de valor añadido (IVA), ni impuesto sobre el patrimonio (IP), y el impuesto de la renta sobre las personas físicas (IRPF) puede alcanzar como máximo el 25%, cuando en España puede llegar a cotas cercanas al 50%, dependiendo

---

<sup>38</sup> Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Consejo de Economía y Conocimiento. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm?mun=11022>. 3 de junio de 2018.

<sup>39</sup> *Unite the Union* es el sindicato más grande del Peñón de Gibraltar, con aproximadamente 4.200 trabajadores provenientes de cada sector de la economía, especialmente del sector servicios.

del contribuyente. Líderes españoles en el Parlamento europeo ya han manifestado la intención de pedir una subida del tipo impositivo en Gibraltar, para eliminar la competencia desleal que se ejerce en el Peñón.

Como se ha dicho, Gibraltar no está sujeto al sistema común del IVA, por lo que la salida del Reino Unido de la UE solo le afectaría en lo que en el Derecho comunitario concierne de manera indirecta al IVA y Gibraltar, esto es, por ejemplo, la Directiva 2011/16<sup>40</sup> y sus modificaciones. Gibraltar tendría que seguir sometida a los estándares internacionales de intercambio de información y mutua asistencia entre autoridades fiscales de respectivas jurisdicciones. Por ello, la vía más aconsejable sería la de la adopción de acuerdos específicos separadamente con otros Estados miembros.

Respecto de la fiscalidad directa, una vez vista la indirecta, resulta lógico que puedan verse afectadas empresas gibraltareñas, pero de la misma manera que las del resto de Estados miembros en la medida en que sus distintos sistemas fiscales discriminen positiva o negativamente a unas y otras<sup>41</sup>. De la misma forma, aunque cese la aplicación de Directivas trascendentes como la 2016/1164, que regula preceptos contrarios a la elusión fiscal que repercute directamente en el funcionamiento del mercado interior<sup>42</sup>, Gibraltar seguirá obligada a acatar el *Plan de acción contra la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios* de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Respecto de la cuestión fiscal de la doble imposición, el Reino Unido es parte del Convenio de Arbitraje de la UE en materia de litigios sobre precios de transferencia, de 23 de julio de 1990<sup>43</sup>. Asimismo, España y Reino Unido han celebrado el Convenio de Doble Imposición (CDI) de 14 de marzo de 2013 que contiene un procedimiento arbitral (precepto 25.5) supletorio del procedimiento amistoso de resolución de un conflicto debido a una imposición no conforme al dicho CDI (artículo 25.1º). Para que este arbitraje sea efectivo es necesario un acuerdo posterior entre los Estados, o la prestación del consentimiento en obligarse por el llamado *Convenio Multilateral para implementar*

---

<sup>40</sup> Directiva 2011/16/UE del Consejo de 15 de febrero de 2011 relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE.

<sup>41</sup> Herbert Smith Freehills, *Brexit: charting a new course. Legal guide*, febrero de 2017, pp. 40-42.

<sup>42</sup> Directiva 2016/1164/UE del Consejo, DOUE L 193, de 19 de julio de 2016.

<sup>43</sup> BOE n.º 304, de 21 de diciembre de 1994. Igualmente, el Protocolo por el que se modifica el Convenio, hecho en Bruselas el 25 de mayo de 1999, cuya aplicación provisional se ha publicado en el BOE n.º 22, de 26 de enero de 2000.

*medidas que eviten la erosión de la base imponible y el traslado de beneficios (BEPS)*, de 24 de noviembre de 2016.

El arbitraje solamente ha sido incorporado en tres convenios firmados por España (Reino Unido, Estados Unidos y Suiza). Los potenciales incentivos fiscales británicos a las empresas, tras la salida de la Unión, pueden incrementar los conflictos tributarios nacidos del CDI con España. La implicación de Gibraltar aquí cristalizaría con situaciones en las que, por ejemplo, una empresa de Gibraltar tenga dividendos en España a favor de socios que nacionales británicos<sup>44</sup>. La inaplicación al Reino Unido de la normativa comunitaria que elimine la imposición en origen de los pagos de intereses entre empresas asociadas a diferentes Estados miembros puede conllevar que esos pagos sean gravados más de una vez, y que se tenga que acudir al respectivo CDI con el Reino Unido para constatar que un holding europeo no se somete a la doble imposición, haciendo el territorio británico menos atractivo para estas empresas.

Por último, el *Brexit* puede representar un efecto negativo en la fiscalidad de las fusiones transfronterizas de sociedades de capital cuando se vea envuelta una empresa gibraltareña, al no beneficiarse de la Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005<sup>45</sup>.

En conclusión, si bien hay ciertos escenarios, como los anteriores, que ocurrirán con seguridad con el *Brexit*, la incertidumbre fiscal es considerable ya que no se sabe en la actualidad las medidas que se impondrán en las condiciones de salida del Reino Unido a este respecto, y las variables que España pondrá sobre el tablero respecto del tipo impositivo gibraltareño. Sin embargo, lo más probable es que dicho régimen tributario se vea modificado con repuntes para equipararlo con el resto de los países de su entorno, como ya se ha previsto para Malta, Luxemburgo, Holanda e Irlanda<sup>46</sup>, países donde la carga impositiva es baja respecto a la media de la Unión Europea<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> Consulta vinculante Dirección General de Tributos de 18 de junio de 2013, accesible en el sitio web de esa Dirección General del Ministerio de Hacienda y Función Pública <http://www.minhAFP.gob.es/ES/Normativa%20y%20doctrina/Doctrina/Paginas/ConsultasDGT.aspx>. 5 de junio de 2018.

<sup>45</sup> Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital, DOUE L 310, de 25 de noviembre de 2005, modificada.

<sup>46</sup> Santos, P., “España intentará aprovechar el '*Brexit*' para que Gibraltar deje de ser un paraíso fiscal”, *El Periódico*, 14 de enero de 2018. <https://www.elperiodico.com/es/politica/20180114/espana-intentara-gibraltar-deje-ser-paraiso-fiscal-brexit-6540931>. 1 de junio de 2018.

<sup>47</sup> En Europa el único impuesto completamente armonizado es el Impuesto sobre el Valor Añadido, el cual se sitúa de media comunitaria en el 21,48%. Países como Holanda o Luxemburgo se encuentran entre

#### 3.2.2.4. Finanzas y Turismo

Los servicios financieros y el turismo son de los primeros sectores de la economía de Gibraltar en importancia (junto con el juego online), que como ya se ha reiterado, es una economía basada en el sector terciario. Para ejemplarizarlo, solo las finanzas y juego online, juntos, contribuyen aproximadamente al 40% del PIB, creando alrededor de seis mil puestos de trabajo.

Los servicios financieros consisten fundamentalmente en conectar o transportar dichos servicios entre Gibraltar y la UE. A través de las directivas, las instituciones financieras gibraltareñas autorizadas encuentran su base legal para suministrar dichos servicios a la UE y el Espacio Económico Europeo (EEE) sin tener necesidad de encontrar licencias administrativas en los países destino. Esta prerrogativa o beneficio financiero vería su fin con la llegada del *Brexit*.

Por otra parte, el turismo supuso para la economía de Gibraltar una inyección de 199,93 millones de libras gibraltareñas. El 93% de dichos turistas llegaron a través de la frontera y no por otras vías como el aeropuerto o el puerto, del que ya dijimos tiene una función más comercial que de transporte de pasajeros. A este respecto, Gibraltar ha calificado la frontera como “la arteria vital del turismo de Gibraltar”<sup>48</sup>, por lo que cualquier restricción a la hora de visitar el Peñón de manera terrestre, supondría un grave impacto para el turismo gibraltareño<sup>49</sup>. A este respecto, cabe subrayar que una de las consecuencias del *Brexit* repercutiría precisamente sobre el paso fronterizo, al extinguirse la libre circulación de personas de la UE.

### 3.2.3. Repercusión sobre elementos político-territoriales

#### 3.2.3.1. Frontera

El Tratado de Utrecht de 1713 es el principal instrumento jurídico respecto de la frontera.

---

aquellos que menos recaudan en sus ingresos impositivos por IVA, con un 6,9% y 6,5% respectivamente, lo que acredita la escasa carga tributaria en este impuesto.

<sup>48</sup> Lords EU Committee, *Brexit: Gibraltar*, 1 March 2017, HL Paper 116, Evidence GLT0001 (from Government of Gibraltar).

<sup>49</sup> Supplementary written evidence from the Government of Gibraltar (GLT0001) (en relación con la anterior nota al pie).

Este permite el cierre de la comunicación terrestre entre el territorio cedido de Gibraltar y el territorio español circunvecino con plena discrecionalidad por parte de España (párrafo segundo del artículo X). Desde la adhesión de España a la Unión Europea en 1986, dicho país perdió la mencionada facultad por el efecto de que un tratado posterior entre los dos Estados que obligaba a permitir la libre circulación de personas, servicios y capitales.

Este hecho dejó inaplicable la facultad para España, pero no derogó el artículo X del Tratado de Utrecht en ese punto, que podría volver a aplicarse, ya que los tratados internacionales no son compartimentos estancos y guardan efectos sobre los tratados anteriores o posteriores (artículo 30 del Convenio de Viena sobre el Derecho de Tratados).

Desde 1986, España ha estado obligada por las leyes comunitarias a garantizar la apertura constante de la comunicación terrestre y la consecuente libre circulación, residencia y derecho a trabajar de los nacionales de los Estados miembros. No obstante, debido a que el Reino Unido no forma parte del espacio Schengen, España estaría facultada a hacer controles a personas y vehículos.

#### 3.2.3.2. *Puerto*

Como se remarcó previamente, otro de los pilares de la economía gibraltareña es su puerto comercial. Se le considera uno de los puertos con mayor afluencia y tráfico de intercambio de bienes en el Mar Mediterráneo. La principal actividad de dicho puerto es el suministro de combustible a las embarcaciones que entran y salen desde el Mar Mediterráneo al Océano Atlántico.

El puerto de Gibraltar es el mayor puerto de suministro de combustible de la parte oeste del Mar Mediterráneo, con aproximadamente cuatro millones de toneladas de fuel vertidas en 2016, un aumento del 500% desde 1990<sup>50</sup>. Esta actividad de suministro de gasóleo se instrumenta a través de una especial infraestructura situada a orillas de la Bahía de Algeciras, la cual supone, además de la baja tasa impositiva en el impuesto del valor añadido sobre el fuel (10%), la principal atracción de las embarcaciones náuticas en su paso hacia o desde el Mar Mediterráneo. No obstante, el puerto de Gibraltar no funciona

---

<sup>50</sup> Landon F., *Defending the Rock*, Seatrade Maritime Review, Quarterly Issue 4, Londres, 2016.

de manera autónoma. Alrededor del 30% del suministro de fuel es almacenado previamente entre San Roque y Algeciras, del otro lado de la frontera, en España, haciendo de dicha industria un eficiente ejemplo de colaboración transfronteriza.

La continuidad en el ofrecimiento de dicho servicio a las flotas comerciales podría ponerse en peligro de producirse el *Brexit*, si se impide el actual libre paso de los trabajadores portuarios, el acceso a los almacenes, provisiones, y en general a todo lo que rodea la actividad. El puerto emplea trabajadores transfronterizos que sostienen los requisitos operacionales de las empresas que sirven a las embarcaciones, por lo que la pérdida de esta fuente de mano de obra, como consecuencia de la incertidumbre del *Brexit*, haría que Gibraltar perdiese eficiencia y cuota de mercado en esta actividad, de lo que podrían aprovecharse puertos cercanos como el de Algeciras.

### 3.2.3.3. Aeropuerto

El aeropuerto internacional de Gibraltar acoge nueve llegadas cada día desde el Reino Unido y Marruecos, efectuadas por cuatro aerolíneas: *British Airways*, *Easyjet*, *Monarch* y *Royal Air Maroc*. El periódico *The Guardian* sugería el 1 de abril de 2017<sup>51</sup> que aunque el objetivo principal de España fuese la soberanía o la cosoberanía con el Reino Unido de Gibraltar, lo primero que intentaría conseguir sería la inoperatividad del aeropuerto por encontrarse en el istmo (como vimos, territorio no cedido en Utrecht 1713).

Esta posición española siempre ha sido un obstáculo para la adopción por parte de Gibraltar de la legislación comunitaria de transporte aéreo. Actualmente, el aeropuerto de Gibraltar está excluido de las medidas comunitarias de liberalización del transporte aéreo, mientras que otras proposiciones similares han sido retrasadas o bloqueadas<sup>52</sup>. Igualmente, el informe de *Financial Times* de 12 de febrero de 2017<sup>53</sup>, argüía que España, a propósito del *Brexit*, trataría de bloquear el acceso de Reino Unido al mercado único de transporte aéreo europeo si se incluía el aeropuerto internacional de Gibraltar en dicho mercado en las negociaciones Reino Unido-Unión Europea.

---

<sup>51</sup> Gibraltar's future at stake in *Brexit* negotiations. *The Guardian*, 1 de abril de 2017. 2 de junio de 2018

<sup>52</sup> Por ejemplo, proposiciones comunitarias relativas a la compensación de pasajeros por la cancelación de los vuelos, los llamados “airport slots”, o las reglas reformadoras del control de tráfico aéreo y de reducción de tiempos de vuelo.

<sup>53</sup> Financial Times reports. <https://www.ft.com/special-reports>. 6 de junio de 2018.

### **3.2.4. Repercusión estrictamente jurídica**

#### *3.2.4.1. Derechos, obligaciones y situaciones jurídicas adquiridas*

En este sentido, hay un alto grado de controversia sobre la existencia y continuación de los derechos, obligaciones y situaciones jurídicas adquiridas. Por un lado, hay una parte de la doctrina que arguye que no hay nada especificado en ningún tratado de la UE que prevea dicha posibilidad, y que supondría una nueva teoría jurídica el hecho de que los derechos adquiridos siguiesen válidos para los gibraltareños en España y viceversa, una vez han perdido la ciudadanía europea. Por lo tanto, solamente los derechos creados por el Derecho Comunitario y aplicables a nacionales de terceros países podrían seguir siendo válidos.

Por lo tanto, en ausencia de estipulaciones en Derecho Comunitario, se hace estudiar ahora el Derecho Internacional. La Convención de Viena de Derecho de los Tratados de 1969 establece, en su artículo 70.1. (b), que la terminación de un tratado internacional no afecta ningún derecho, obligación o situación jurídica de las partes creada a través de la ejecución del tratado con anterioridad a su terminación. No obstante, La Comisión de Derecho Internacional, en su análisis de este artículo, rechazó dicha interpretación para el *Brexit* y los derechos adquiridos, ya que, como otra parte de la doctrina, cree que no protege derechos de las personas ya que las partes de dicho tratado son Estados. Además, la UE no es parte del Convenio de Viena, así como no lo son sus Estados miembros.

Analicemos, por tanto, ahora si el Derecho Consuetudinario pudiera ser invocado como base legal para proteger los derechos adquiridos en virtud de los Tratados de la UE. La doctrina de protección y continuación de los derechos en el Derecho Consuetudinario se asocia a la idea de protección de derechos que han sido creados por leyes estatales como consecuencia de sucesión de Estados (ej: El Ruhr después de la Primera Guerra Mundial, o la separación de Checoslovaquia), o por expropiación (nacionalizaciones). La excepción sería la protección de los derechos humanos, lo cual no es compatible con los derechos de libertad de circulación de la UE.

La única alternativa se encuentra en el principio de dualismo predominante en el sistema gibraltareño, ya que gracias a éste profusa legislación comunitaria ha sido transpuesta a

la legislación gibraltareña, por lo que se intentará continuar con dicha normativa en lo que respecta a los derechos adquiridos. No obstante, muchos de ellos podrían ser eliminados en el tratado de salida de la Unión Europea.

#### *3.2.4.2. Determinación de ley aplicable*

Respecto de la determinación de ley aplicable, las autoridades españolas continuarán aplicando las normas de conflicto de la UE, las cuales los derivan a cualquier legislación, ya sea de un Estado miembro o no. Ello implicará que el Derecho gibraltareño sea aplicado, aunque no forme parte de la UE. Esto ocurrirá en lo que concierne a contratos (artículo 2 del Reglamento 539/2008)<sup>54</sup>; obligaciones extracontractuales (artículo 3 del Reglamento 864/2007)<sup>55</sup>; separación y divorcio (artículo 4 del Reglamento 1259/2010)<sup>56</sup>; alimentos (artículo 15 del Reglamento 650/2012<sup>57</sup>, el cual remite al artículo 2 del Protocolo de la Haya de 2007)<sup>58</sup>; sucesiones (artículo 20 del Reglamento 650/2012) y regímenes matrimoniales (artículo 20 del Reglamento 2016/1103<sup>59</sup>, aplicable desde el 29 de enero de 2019).

#### *3.2.4.3. Reconocimiento y ejecución de sentencias, competencia judicial internacional*

Respecto del reconocimiento y ejecución de resoluciones, se dejarían de aplicar los Reglamentos de la UE (Bruselas I bis en materia civil y comercial, Bruselas II bis en

---

<sup>54</sup> Reglamento (CE) 539/2008 de la Comisión por el que se establecen valores globales de importación para la determinación del precio de entrada de determinadas frutas y hortalizas, Bruselas, 2008.

<sup>55</sup> Reglamento (CE) n° 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales, Bruselas, 2007.

<sup>56</sup> Reglamento (UE) n° 1259/2010 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, Bruselas, 2010.

<sup>57</sup> Reglamento (UE) n° 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo, Bruselas, 2012.

<sup>58</sup> Protocolo de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias, La Haya, 2007.

<sup>59</sup> Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales, Bruselas, 2016.

materia de matrimonio y responsabilidad parental y el Reglamento 4/2009 en materia de alimentos o en materia de insolvencia).

La consecuencia para España sería que debería aplicar las normas sobre reconocimiento y ejecución previstas en la ley 29/2015, de cooperación jurídica internacional en materia civil. La única excepción a esto último, es que hubiera en el ordenamiento jurídico español un régimen especial, como ocurre en la ley concursal de 2003 (preceptos 220 y siguientes. Por ello, las sentencias dictadas en Gibraltar no podrían beneficiarse de ningún régimen especial. Las alternativas que le quedarían al Peñón serían dos: acudir a las vías del Convenio de Lugano de 2007, o el Convenio de la Haya de 2005 en materia de acuerdos de elección de foro, que pasamos a comentar ahora.

Por una parte, es discutible que el Reino Unido estuviese dispuesto a participar en el Convenio de Lugano de 2007, y asumir compromisos similares a los de Islandia, Noruega o Suiza, ya que dicho convenio difiere del Reglamento Bruselas I bis, incluyendo además el ámbito de “alimentos”<sup>60</sup>. Por otra parte, es igualmente dudoso que el Reino Unido quisiese, a título particular, participar del Convenio de la Haya y aplicarlo en Gibraltar, ya que tiene un ámbito muy limitado, y no cubre la extensión del Reglamento Bruselas I bis<sup>61</sup>.

#### *3.2.4.4. Seguridad Social*

##### *3.2.4.4.1. Pensiones*

La pertenencia a la Unión asegura la aplicación de la normativa sobre coordinación en los sistemas de Seguridad Social. Se permite el ingreso de cotizaciones y la percepción de pensiones en cualquier Estado miembro, aunque cada país mantiene la independencia y autonomía de cada sistema. La principal ventaja es que toda cotización efectuada a lo largo de la vida laboral del trabajador en cualquier país de la UE se tiene en cuenta en el momento de calcular su pensión.

---

<sup>60</sup> *Convenio de Lugano relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, entre los Estados de la Unión Europea, Noruega, Suiza e Islandia (miembros de la AELC -Asociación Europea de Libre Comercio, Lugano, 2007.*

<sup>61</sup> *Convenio de La Haya sobre Acuerdos de Elección de Foro entre los Estados de la Unión Europea, La Haya, 2005.*

A título de síntesis, a continuación recogemos los principios básicos de la coordinación en Seguridad Social:

- El trabajador cotiza a un único país, donde preste su actividad.
- La cotización en el país de acogida asegura los mismos derechos y obligaciones que los trabajadores nacionales.
- Se totalizan todos los periodos de cotización realizados en distintos países. En la hipótesis de que una prestación exija un mínimo de cotización, el Estado de acogida tiene la obligación de acumular todos los periodos de cotización efectuados por el resto de Estados de la Unión.
- Las prestaciones pueden exportarse a cualquier país miembro en el que resida el beneficiario.

Cada país, debido al principio “*pro rata temporis*”, participará en el pago de la pensión proporcionalmente a los años cotizados en su sistema, aunque el pensionista reciba solo una única pensión. Como se subrayó, cada país mantiene sus propias normas y estipula qué pensiones cubre, así como los requisitos para ser beneficiario de la misma o su cuantía. Así, en el caso de jubilación, si un trabajador ha cotizado a varios países de la UE, deberá decidir dónde solicitarla, pues aunque sea posible acumular los periodos de cotización, debe cumplir los requisitos del país solicitado, los cuales difieren entre Estados.

Respecto de Gibraltar, cabe la posibilidad de que, a través de un acuerdo global UE-Reino Unido, o bilateral Reino Unido-España, se reproduzca el reconocimiento recíproco de cotizaciones y el pago totalizado de las prestaciones con posibilidad de exportar las mismas. No obstante, esto es solo una hipótesis, y, de no verificarse, los trabajadores gibraltareños no podrían computarse las cotizaciones efectuadas en España, así como las de los trabajadores españoles en Gibraltar.

#### 3.2.4.4.2. Desempleo

Actualmente, los españoles que trabajan en Gibraltar disponen de dos alternativas respecto de su prestación por desempleo: por un lado, pueden exportarla o suspender la

percepción de la misma para recuperarla cuando retornen a España. Esta posibilidad desaparecería con el *Brexit*.

A través de la *National Insurance Numbercard*, el trabajador queda registrado en el sistema de la Seguridad Social gibraltareño, y se computan sus cotizaciones al mismo. Así, los trabajadores españoles cotizando en Gibraltar pueden obtener dos tipos de prestaciones: la primera consiste en la *contribution-based jobseeker allowance*, de carácter contributivo. Para poder optar a ella, el sistema gibraltareño exige un periodo mínimo de cotización, estar capacitado y en condiciones de trabajar, y firmar un compromiso de búsqueda de empleo. La segunda se trata de la *income-based jobseeker allowance*, que requiere ser residente en Gibraltar y demostrar un escenario de necesidad.

Respecto de los gibraltareños en España, éstos podrán acceder a la prestación si cotizan y cumplen los requisitos que se exigen para los españoles, no pudiendo tras el *Brexit* exportar cotizaciones ni prestaciones a Gibraltar. Se requiere residencia en España, y en algunas prestaciones asistenciales, hay restricciones en cuanto a su concesión para extranjeros, especialmente para los que estén en *situación irregular*<sup>62</sup>.

#### 3.2.4.4.3. Atención sanitaria

Las prestaciones sanitarias son diferentes dentro de los respectivos miembros de la Unión, pero el ciudadano tiene derecho a recibir la asistencia sanitaria en igualdad de condiciones que los residentes del país de destino. Esto es, un gibraltareño tiene el derecho de ser tratado igual que un español en España.

La norma general es que la atención sanitaria transfronteriza se garantice en consonancia con las leyes del Estado de tratamiento. El otro Estado de la relación, es decir, el Estado de afiliación del ciudadano, asegurará que los gastos de asistencia sanitaria se reembolsen. Para facilitar la prestación, entró en circulación el 1 de junio de 2004 la Tarjeta Sanitaria Europea, documento que acredita el derecho de la persona titular a recibir prestaciones sanitarias en los Estados de la UE, en el resto de países del Espacio Económico Europeo (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y en Suiza.

---

<sup>62</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

En Gibraltar existen centros de atención primaria (los llamados *primary care*) en los que trabajan profesionales independientes asociados al Sistema Nacional de Salud. Subsidiariamente se encuentra la atención secundaria (*secondary care*) para cuidados de urgencia con médicos especialistas derivados de los *primary care*. En España, la atención sanitaria se dispensa a los trabajadores, sus beneficiarios y los pensionistas, por su vinculación con la Seguridad Social. En el resto de casos, la asistencia sólo es posible en caso de urgencias, menores, o mujeres embarazadas.

Como consecuencia del *Brexit*, estas normas no regirán la prestación de los gibraltareños en España, o lo de los españoles en Gibraltar, a falta de un convenio general UE-Reino Unido, o acuerdo bilateral Reino Unido-España<sup>63</sup>.

#### 3.2.4.5. *Sociedades mercantiles*

##### 3.2.4.5.1. Sociedades mercantiles y libertad de establecimiento

Uno de los grandes efectos del *Brexit* en el sector societario será la pérdida de la libertad de establecimiento, derecho que se cobija en el precepto 54 del TFUE<sup>64</sup>, y que ha sido objeto de profuso desarrollo jurisprudencial por parte del Alto Tribunal europeo.

La pérdida de la libertad de establecimiento y de la prestación de servicios hará que las sociedades constituidas en Gibraltar no puedan operar en la forma actualmente prevista en la UE. Esto supone que las sociedades gibraltareñas no podrán imponer a los Estados miembros el régimen del que actualmente disfrutaban sus filiales, las cuales dejarán de ver reconocida su personalidad jurídica en Europa, generando un alto número de reestructuraciones empresariales.

Estas operaciones de reestructuración podrán consistir en uno u otro de los siguientes dos escenarios: por un lado, se procederá a escindir las sucursales radicadas en otros Estados

---

<sup>63</sup> Recalcar a este respecto que la salida de la Unión Europea por parte del Reino Unido equivale a la retirada del Espacio Económico Europeo. Ello implica que la tarjeta sanitaria europea no seguiría aplicándose legalmente en Gibraltar.

<sup>64</sup> Artículo 54 del TFUE: *Las sociedades constituidas de conformidad con la legislación de un Estado miembro y cuya sede social, administración central o centro de actividad principal se encuentre dentro de la Unión quedarán equiparadas, a efectos de aplicación de las disposiciones del presente capítulo, a las personas físicas nacionales de los Estados miembros (...).*

miembros, o por otro lado, se trasladará la sede de la sociedad actualmente instaurada en Gibraltar, al Estado donde desarrolle su actividad económica<sup>65</sup>.

El *Brexit* supondrá la sumisión de las sociedades gibraltareñas a las normas internas de cada Estado para poder contar con filiales en distintos países, o para fijar su domicilio y obtener personalidad jurídica propia, situación ésta que antes sucedía de manera automática en el contexto de la UE. La salida del Reino Unido supondrá también la pérdida de cualquier libertad de prestación, teniendo en consideración que la realización de dichas actividades quedará igualmente dependiente de las normas estatales de cada país. Además, estas actividades podrán verse sometidas a la posible derivación de responsabilidad personal de los socios si se niega la personalidad jurídica propia a sociedades constituidas en Gibraltar pero con administración central o sede real en otro Estado de la UE.

#### 3.2.4.5.2. Sociedades mercantiles en insolvencia

Actualmente, en lo que se refiere a las insolvencias en territorio europeo, es aplicable el Reglamento 848/2015<sup>66</sup> del Parlamento europeo y del Consejo sobre procedimientos de insolvencia. La principal consecuencia del *Brexit* será la no ejecución de manera automática de las resoluciones judiciales dictadas en Gibraltar en materia concursal, concedidas por otros Estados miembros en los que las empresas en situación insolvente disponían de su *Centre of Main Interest* (COMI).

Esta nueva situación produce que solamente podrá permitirse el reconocimiento y ejecución de estas resoluciones por instrumentos convencionales. Si bien, esta posibilidad es remota, ya que la Unión Europea ya se negó en su momento a negociar un acuerdo de este tipo con Dinamarca. Por ello, la solución parece abocada a las respectivas normativas nacionales, mediante los procesos de reconocimiento y ejecución que recojan dichas legislaciones. En el caso de España el reconocimiento indirecto o *exequatur* aparece recogido en los artículos 220-226 de la Ley Concursal de 2003. Estas reglas españolas,

---

<sup>65</sup> Arenas García, R., *Brexit y Derecho Internacional Privado*, Diario La Ley, nº8797, Logroño, 6 de julio de 2016.

<sup>66</sup> El reglamento está en vigor, excepto el artículo 24, apartado 1, que entra en vigor el 26 de junio de 2018, y el artículo 25, que lo hace el 26 de junio de 2019.

como particularidad, se diferencian del Reglamento europeo en que exige el reconocimiento a título principal de la declaración de la apertura extranjera.

Esta situación afectará a otros procedimientos de mucha importancia en suelo británico, y por consiguiente, gibraltareño, como son los llamados *Pre-pack administration*, *Company Voluntary Agreement* y *Scheme of Agreement*, recogidos por primera vez en la parte 26º del Companies Act de 2006 de Reino Unido<sup>67</sup>.

#### 3.2.4.6. Competencia

##### 3.2.4.6.1. Control de concentraciones

Cuando una operación en Gibraltar tiene dimensiones comunitarias<sup>68</sup>, el único requisito que habría que cumplir es el de la notificación a la Comisión Europea, el cual no sería necesario con el *Brexit*. Por lo tanto, las empresas gibraltareñas con actividad internacional<sup>69</sup> que se vean envueltas en una operación de concentración que sobrepase los citados umbrales de la Unión Europea, así como los del Reino Unido, deberán comunicarlo a las autoridades de dicho país y de la UE.

##### 3.2.4.6.2. Prohibición de conductas colusorias

El artículo 101 del TFUE prohíbe las conductas colusorias entre empresas, y el 102 el abuso de posición de dominio. Estos preceptos cobran virtualidad cuando las prácticas anticompetitivas afectan al mercado de la UE, sin tenerse en cuenta la nacionalidad de la empresa. Por ello, una empresa gibraltareña que participe en un cártel con repercusiones a nivel europeo podrá seguir siendo igualmente sancionada a nivel UE tras el *Brexit*.

Si dichas prácticas anticompetitivas tienen efectos que se despliegan únicamente en Gibraltar, dicho tratado europeo no será de aplicación, y la vigilancia y el control

---

<sup>67</sup> *Companies Act*. UK Parliament. Palacio de Westminster. Londres. 2006.

<sup>68</sup> Si se alcanzan los umbrales establecidos en el Reglamento 139/2004 sobre control de concentraciones de empresas (Artículo 1.3. de dicho reglamento).

<sup>69</sup> Que en Gibraltar suponen la gran mayoría, sobre todo respecto al juego online.

dependerán de la *Competition and Markets Authority*<sup>70</sup>, aplicando de manera exclusiva la *Competition Act* de 1998<sup>71</sup>. Esta ley, por otra parte, deberá ser modificada, ya que establece, en su sección 60, que el derecho británico de la competencia debe interpretarse según la jurisprudencia del Alto Tribunal europeo.

#### 3.2.4.7. Seguros

Las entidades aseguradoras y reaseguradoras autorizadas en Gibraltar perderían el *pasaporte comunitario* (facultad de ejercer sus actividades en España) en régimen de derecho de establecimiento o libre prestación de servicios<sup>72</sup>. La supervisión de las sucursales gibraltareñas que operen en España correspondería a las autoridades de Gibraltar, lo que no es óbice para que sigan cumpliendo sus funciones supervisoras tanto la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones en España, como la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación.

A título de pronóstico, se prevén a continuación las posibles alternativas de actuación para las entidades gibraltareñas que operan a día de hoy en España. Son las dos siguientes:

-Cambiar la sucursal por una filial, esto es, constituir una sociedad española desde el principio con capital foráneo.

-Desplazar la matriz a un Estado comunitario para seguir disfrutando del régimen de derecho de establecimiento mediante la vía de sucursales. En el ámbito concreto de seguros y reaseguros, las piezas del tablero internacional se están decantando por Irlanda<sup>73</sup>.

No adoptar ninguna de estas medidas desembocaría, por aplicación directa o por la institución jurídica de la analogía, en la aplicación en determinados casos el artículo 108

---

<sup>70</sup> La *Competition and Markets Authority* es un departamento gubernamental no ministerial en el Reino Unido, responsable de proteger la competencia entre las empresas y de prevenir y reducir las actividades anticompetitivas. Comenzó a operar de manera plena el 1 de abril de 2014, asumiendo la mayoría de las competencias de la *Competition Commission and Office of Fair Trading*.

<sup>71</sup> *Competition Act*. UK Parliament. Palacio de Westminster. Londres. 1998.

<sup>72</sup> Artículo 51 de la Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

<sup>73</sup> Muelas García P, *Brexit en el sector asegurador: la tormenta perfecta*, Gómez Acebo y Pombo. Madrid. 15 de julio de 2016.

del Real Decreto 1060/2015<sup>74</sup>, el cual se refiere al traslado del domicilio social de una entidad aseguradora domiciliado en España al extranjero.

Por último, conviene subrayar el derecho que tienen los tomadores españoles para que puedan resolver sus contratos vigentes con entidades aseguradoras gibraltareñas, recibiendo en dicho caso el reembolso de la prima no consumida. Esto es así ya que, pasando dichas aseguradoras a ser extranjeras, su supervisión, solvencia y los mecanismos de protección de consumidores serán conducidos por normas y autoridades no equivalentes con las españolas<sup>75</sup>.

## **4. PROYECCIÓN A FUTURO DE GIBRALTAR**

### **4.1. Proyección a futuro de la relación Reino Unido-Gibraltar con Europa**

En esta hipótesis, la principal necesidad estriba en la confección de un nuevo estatuto para Gibraltar en la Unión Europea y las posibilidades de España en la negociación de retirada del Art. 50 TUE. La controversia para Gibraltar consiste en que, independientemente de la nueva integración del Reino Unido y las características de su nueva relación con la Unión Europea, existe una obligación de establecer un nuevo estatuto de Derecho Europeo para Gibraltar. Recalquemos de nuevo la premisa actual base: Reino Unido tiene soberanía por el Tratado de Utrecht de 1713 y jurisdicción sobre el territorio el Peñón.

La cuestión más relevante a tratar ahora es que, así como Gibraltar entró en la UE por ir ligada al Reino Unido, de la misma manera debe salir ahora. Y ello a pesar de que en el referéndum de 23 de junio de 2016 en Gibraltar el 95,9% de la población votó por quedarse<sup>76</sup> en la UE, con más de un 83% de participación del electorado, el más alto del

---

<sup>74</sup> Real Decreto 1060/2015 de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

<sup>75</sup> Hasta la salida del Reino Unido de la UE, las entidades aseguradoras gibraltareñas en España están siendo controladas desde Gibraltar con los mismos parámetros que las autoridades españolas utilizan con las aseguradoras españolas en el extranjero. Con el *Brexit*, Gibraltar puede cambiar sus parámetros de control, pudiendo provocar inseguridad jurídica entre el colectivo de los tomadores.

<sup>76</sup> 19.322 personas votaron a favor de que Gibraltar permaneciera en la UE (*Bremain*) y 823 votaron por que la abandonara (*Brexit*). Noticia de *BBC Mundo* de 24 de junio de 2016. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36616058>. 30 de mayo de 2018.

Reino Unido. Como cualquier tipo de modificación en el estatuto de aplicación del Derecho europeo en un determinado territorio (Gibraltar), debe requerir el acuerdo de los ahora veintisiete miembros, nos encontramos con la necesidad de unanimidad, lo que supone el no ejercicio del derecho de veto de España (ni del resto de Estados miembros).

En el marco de la negociación de salida a través del artículo 50 del Tratado de la UE, España puede poner en liza sus intereses y preferencias en ciertas fases de dicho proceso, en unos procedimientos de toma de decisiones que se hacen bien por consenso o bien por unanimidad. En ciertos momentos del proceso previsto en el artículo 50, el requisito de unanimidad dificulta seriamente la posición del Reino Unido respecto a Gibraltar si España efectúa su derecho de veto.

Esto ocurre en diversos momentos: en primer lugar, en el acto de adoptar las orientaciones respecto del artículo 50.2 del Consejo Europeo que comentamos con anterioridad, que son por consenso de los 27 miembros, Reino Unido excluido. En segundo lugar, igualmente sucede en la decisión de adoptar el nuevo Tratado, mediante las condiciones de la retirada en la relación entre Reino Unido y la UE, que aunque el artículo 50.2 in fine del Tratado de la UE apunta que debe ser por mayoría cualificada de veinte de veintisiete Estados, desde Bruselas ya se ha dejado constancia del deseo de que se tome por consenso.

Finalmente, el nuevo TUE que modifique los actualmente vigentes TUE y TFUE, debe gozar de la ratificación expresa de cada miembro, lo que supone, respecto de nuestro ensayo, nuevamente el voto favorable de España a través de la autorización expresa de las Cortes Generales. Y de la misma manera, este tratado modificador deberá ir acompañado de un segundo tratado que resuelva los interrogantes de la relación futura entre Reino Unido y la UE, con el mismo sistema de adopción: ratificación de cada Estado.

Por lo tanto, en principio, España dispone de tres fases de unanimidad durante la negociación de la salida de la UE por parte del Reino Unido, suponiendo esta situación un foro donde tomar una activa posición respecto de Gibraltar y exigir condiciones. A propósito de esto último, España ya ha manifestado en Bruselas que Gibraltar debe ser excluido de la negociación de la salida del Reino Unido, lo que ha provocado la oposición de las islas británicas.

Una vez fijada esta situación, y la importante posición negociadora de España en el nuevo encaje internacional de Gibraltar, discutimos ahora las hipotéticas relaciones que Gibraltar, de la mano del Reino Unido, puede entablar con la UE. Estas relaciones consisten, principalmente, en modelos de relaciones comerciales ya adoptados con anterioridad por otros países con la UE, que pasamos a analizar a continuación.

#### ***4.1.1. El modelo noruego***

El modelo noruego ha sido uno de los primeros marcos donde encuadrar la futura relación Reino Unido-UE, ya que permite el acceso completo al mercado único, incluyendo servicios y capital, con gran importancia para Gibraltar debido a la alta dependencia de su economía en el sector terciario. Esto implicaría que el Reino Unido se adhiriese a la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y después al Espacio Económico Europeo (EEE)<sup>77</sup>.

Las consecuencias directas para Gibraltar estribarían en que las políticas de la UE sobre agricultura y pesca (las cuales no tienen incidencia en el Peñón) no seguirían siendo aplicables, y mantendría control sobre aduanas, comercio y política exterior, con libertad igualmente para fijar su régimen fiscal. Además, habría libre circulación de importación y exportación (aunque en el régimen de Gibraltar actualmente no se aplica); libre circulación de servicios, libre circulación de capital y libre circulación de personas (ciudadanía, trabajo y libertad de establecimiento).

El problema que presente este modelo, que si bien beneficioso para Gibraltar, es una incógnita que Reino Unido lo aceptara ya que vería muy constreñida su capacidad de decisión financiera, dado que acatar la legislación comunitaria al respecto sin poder modificarla.

---

<sup>77</sup> Hay posiciones doctrinales que afirman que la salida del Reino Unido de la UE no implica su desconexión automática con el Espacio Económico Europeo, ya que la única manera de desvincularse de éste es a través de la invocación del artículo 127 del Tratado del Espacio Económico Europeo.

#### ***4.1.2. El modelo suizo***

Esta opción ha sido considerada desde Gibraltar como una opción más problemática. La controversia tiene relación, una vez más, con las libertades de circulación que otorgaba el Mercado único, las cuales pasamos a analizar a continuación.

Respecto de la libertad de circulación de bienes, Gibraltar se vería beneficiado, aunque esta opción no le interesa demasiado ya que, actualmente (dentro de la UE), Gibraltar no disfruta de este derecho. Con referencia a la libre circulación de personas, igualmente se aplicaría, lo que es muy beneficioso para Gibraltar dada la interdependencia, que ya discutí este ensayo, entre los trabajadores de una y otra frontera. El problema, por tanto, nacería de la restricción que el modelo suizo tiene sobre la libre circulación de servicios, ya que es la que contribuye en mayor medida al PIB del Peñón, como ya se mencionó en líneas anteriores en el análisis de las características de la economía gibraltareña.

#### ***4.1.3. El modelo turco***

Este modelo (asemejado al de una Unión Aduanera) permitiría a Gibraltar la retención del impuesto exterior común de la Unión Europea, una situación desventajosa para el Peñón debido a las bajas tasas impositivas de las que disfruta ahora. También, supondría que Gibraltar respetase las condiciones de importación impuestas en los acuerdos de libre comercio firmados por la UE con terceros países. Igualmente, cesarían los controles de intercambios de mercancías en la frontera de Gibraltar con la Línea de la Concepción (la actual Verja), debido a la consecuente libre circulación de bienes, la cual, reiteramos, no supone una gran ventaja para Gibraltar por el carácter terciario de su economía.

Por otra parte, Gibraltar estaría cediendo soberanía comercial a cambio de obtener acceso al Mercado Único de la UE, y tendría que cumplir con las leyes comunitarias que regulan los estándares industriales. Además, no se beneficiaría de la libre circulación de servicios (igual que no lo hace Turquía), ni tampoco de los acuerdos de libre comercio que la UE

firma con otros países, como el Tratado Transatlántico de Comercio e Inversiones (TIPP)<sup>78</sup>, o el Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio (AIEC)<sup>79</sup>.

#### **4.1.4. El modelo canadiense**

La desventaja principal de este modelo radica en la complejidad y duración en la adopción del mismo. La Unión Europea ha empleado más de siete años en confeccionar este tratado con Canadá, consistente fundamentalmente en la liberalización de impuestos, y aunque desde Reino Unido es visto de manera positiva<sup>80</sup>, no parece la mejor opción ya que no cubre el sector bancario y necesita la ratificación de los parlamentos de cada Estado miembro.

#### **4.1.5. El modelo previsto en la Organización Mundial del Comercio**

Este sería el modelo que automáticamente se aplicaría si no se llega a ningún acuerdo entre la UE y el Reino Unido hasta la fecha de desconexión de 31 de diciembre de 2020. Es el llamado modelo de cierre. En principio, Gibraltar se beneficiaría de los derechos y obligaciones generales establecidos en los acuerdos multilaterales de la OMC<sup>81</sup>. Sin embargo, no habría automaticidad respecto a la gran área que cubre la pertenencia a la OMC: el sistema arancelario. Así, dicho sistema podría permanecer al nivel del denominado *UE Most Favoured Nation*<sup>82</sup>, con la excepción de los aranceles de los sectores en los que la UE quiera adoptar un papel más liberal, como agricultura, el cual

---

<sup>78</sup> *Tratado o Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre la Unión Europea y Estados Unidos*. Actualmente en negociaciones. No en vigor.

<sup>79</sup> *Acuerdo Integral sobre Economía y Comercio firmado entre la Unión Europea y Canadá*. 30 de octubre de 2016. No en vigor.

<sup>80</sup> Canada's trade deal with EU a model for *Brexit*? Not quite, insiders say', *The Guardian*, 15 de Agosto de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/15/brexit-canada-trade-deal-eu-model-next-steps>. 6 de junio de 2018.

<sup>81</sup> Como ejemplos de estos acuerdos, citamos *El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de 1994* o *El Acuerdo sobre los Obstáculos Técnicos al Comercio de 1995*.

<sup>82</sup> La cláusula de la nación más favorecida establece la extensión automática de cualquier mejor tratamiento, que ya se ha concedido a una nación, de manera igualitaria a todos los demás Estados, en un acuerdo comercial relativo a la OMC.

es un sector que no tiene efectos sobre el Peñón (ya que su reducida extensión hace que el sector agrícola sea inexistente), pero sí sobre el llamado “Campo de Gibraltar”.

Respecto del tan importante sector terciario gibraltareño, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC (*GATS*, por sus siglas en inglés)<sup>83</sup> contiene una serie de reservas que limitan *de facto* el acceso al mercado, lo cual entorpecería el actual sistema de servicios gibraltareño. Esto desembocaría de manera natural en un aumento en el coste de las exportaciones a la UE por parte de las empresas gibraltareñas, y un acceso reducido a los proveedores de servicios comunitarios.

## **4.2. Proyección a futuro de la relación Gibraltar-Reino Unido con España: cosoberanía**

El Representante Permanente de España ante la Organización de las Naciones Unidas, con fecha de 4 de octubre de 2016, presentó una propuesta sobre la posibilidad de compartir la soberanía del Peñón de Gibraltar junto con el Reino Unido. En esta propuesta se invitaba formalmente a abrir negociaciones con el Reino Unido que permitiesen fundamentalmente llegar a un acuerdo para que el articulado del TUE siguiera siendo de aplicación en Gibraltar. Teniendo en cuenta el Derecho Comunitario, la única posibilidad actual de mantener la aplicación del mismo a Gibraltar demanda la existencia de un vínculo político entre Gibraltar y España, una vez se haya consumado la salida formal del Reino Unido.

### ***4.2.1. Dimensión material de la propuesta de cosoberanía***

Los puntos a destacar por la intervención del embajador español en la ONU son los siguientes:

---

<sup>83</sup> *General Agreement on Trade and Services*. Organización Mundial del Comercio. Uruguay Round. Enero de 1995.

-Un estatuto personal para los ciudadanos de Gibraltar que les permitiese conservar la nacionalidad británica, habiendo posibilidad de también acceder a la española sin renunciar a la anterior.

-El mantenimiento de las instituciones de gobierno de Gibraltar en el marco de un amplio régimen autonómico, el cual es posible en el sistema constitucional español por la vía del artículo 144 de la Constitución española<sup>84</sup>.

-El desmantelamiento de la Verja construida por Reino Unido en 1909, y el cierre de la frontera en el istmo, el cual, como se dijo, fue unilateralmente ocupado por Reino Unido. Todo ello permitiría un relanzamiento de la economía del Campo de Gibraltar.

-Gestión británico-española de las relaciones internacionales, defensa, seguridad y control de fronteras exteriores.

En consonancia con la propuesta, la posterior Decisión de la Asamblea General sobre la cuestión de Gibraltar de 2016, consensuada entre España y Reino Unido, introdujo una novedad respecto de su posición de años anteriores. De esta manera, además del párrafo tradicional en el que la Asamblea insta a Reino Unido y España a alcanzar una solución definitiva sobre Gibraltar<sup>85</sup>, se han incorporado dos nuevos párrafos que responden a la nueva situación.

En el primero se decía que la Asamblea General tomaba nota de la posición española, incluida la propuesta de la que este ensayo ha venido hablando sobre empezar nuevas discusiones con base en Bruselas 1984, y, además, hacía constar la presentación por España de una propuesta de cosoberanía conjunta ante la Comisión Política Especial y de Descolonización.

---

<sup>84</sup> Art. 144: *Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional:*

a) *Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143.*

b) *Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial (...).*

<sup>85</sup> En particular, la Asamblea General “*insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva de la cuestión de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas*”.

Igualmente, en el segundo párrafo, también se hacía eco de la postura británica reflejada en el compromiso de nunca suscribir acuerdos según los cuales la población de Gibraltar quedara bajo soberanía de otro Estado en contra de sus deseos expresados de manera democrática y libre. Esta postura recuerda a lo que ya se manifestó en este estudio sobre el preámbulo de las Constituciones de Gibraltar, especialmente la de 2006, ya que hace suyas las mismas previsiones.

#### ***4.2.2. Dimensión formal de la propuesta de cosoberanía***

El medio jurídico para articular la propuesta depende de la anteriormente citada dimensión material y de la voluntad de Reino Unido y España al respecto. Sin embargo, en vista de los temas a considerar, y de las consecuencias directas de éstos en materias que encajan en lo previsto en los artículos 93 y 94.1 de la Constitución Española<sup>86</sup>, parece lógico que la dimensión formal se instrumentaría con el formato jurídico de tratado internacional, y que éste debe contar con la aprobación de las Cortes Generales.

Dicha instrumentalización consistiría en dos fases. La primera es la negociación, la cual, una vez cerrada, podría desembocar en la aprobación de una declaración de Reino Unido y España en los que se fijan los términos del acuerdo. Después de la declaración, corresponde la formalización del tratado, sometido a los correspondientes trámites parlamentarios de cada Estado.

El problema que nacería ahora estriba en la salvaguarda de los intereses de los habitantes de la colonia, ya que la doctrina de las Naciones Unidas, como se vio, exige que en las negociaciones se tenga en cuenta los intereses de los gibraltareños. Esto, si bien legítimo, no implica la celebración de un referéndum, ya que son varias las formas de converger los intereses gibraltareños en este proceso, siendo el del referéndum la forma más radical y quizá no la más legalmente adecuada para este caso.

La opción que tiene mayor respaldo en el ámbito internacional, y que cuenta con mayor apoyo por parte de España, es la de que un representante de Gibraltar pudiera formar parte

---

<sup>86</sup> los cuales proclaman que a través de ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados políticos a los que se atribuyan el ejercicio de competencias derivadas de la carta magna.

del equipo de la delegación británica, y que de esta manera quede el Peñón representado durante el acuerdo bilateral.

Por último, por lo que de forma concreta repercute en España, debería estudiarse la integración de Gibraltar en el artículo 144 de la Constitución, el cual se redactó teniendo en cuenta el Peñón<sup>87</sup>, así como en el Estatuto de Autonomía de Andalucía. De cualquier forma, la propuesta de la cosoberanía compartida no exige de obligatoriamente la integración territorial con España. Esto es, Gibraltar no tiene por qué pasar a ser un territorio más andaluz o español, ya que, como este ensayo está presentando, caben diversas variantes en la fórmula final del encaje internacional gibraltareño.

## 5. CONCLUSIONES

El *Brexit* representa un escenario de complicada visibilidad en la proyección del escenario jurídico de Gibraltar, ya que nos encontramos aún en el proceso de negociación de las condiciones previstas en el artículo 50 del TUE, y temporalmente alejados de la fecha de desconexión total del Reino Unido con la UE (31 de diciembre de 2020). Sin embargo, en este ensayo se han discutido muchas posibilidades que es necesario recalcar y criticar en este momento, a fin de establecer las pautas y puntos de referencia que pueden orientar este proceso. En este último apartado del ensayo, dejaremos por tanto constancia de las principales evidencias obtenidas en el estudio, así como posteriormente propondremos posibles aplicaciones de las mismas en la práctica jurídica.

El punto de inicio inflexible es que la salida del Reino Unido de la UE implica, necesariamente, la igual retirada de Gibraltar, al dejarse de aplicar el artículo 355.3 del TFUE, su vínculo de permanencia. Es por ello que deben ignorarse las líneas de pensamiento que pretenden equiparar la situación de Gibraltar con micro-Estados como Malta o con el supuesto de Groenlandia, que propugnan porque el Peñón siga dentro de la Unión, una vez producido el *Brexit*, sin verse alterado su régimen. Esto no es posible ya que Gibraltar no disfruta de estatalidad, al haber confirmado la Asamblea General de

---

<sup>87</sup> Coord. Martín Martínez M. y Martín y Pérez de Nanclares J.M, *El Brexit y Gibraltar, un reto con oportunidades conjuntas*, Colección Escuela Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Gobierno de España. 2017.

las Naciones Unidas su condición de territorio no autónomo pendiente de descolonización.

Una vez consumado formalmente el *Brexit*, cualquier acuerdo que regule las nuevas relaciones entre el Reino Unido y la UE no podrá incluir el asunto de Gibraltar; o podrá hacerlo una vez se haya realizado un acuerdo previo entre el Reino Unido y España. Esto quedó de manifiesto en, como vimos, las orientaciones generales del Consejo Europeo en su reunión extraordinaria de 29 de abril de 2017. Esto hace que la posición española al respecto sea muy sólida al hilo del nuevo encaje internacional de Gibraltar, al poder poner también en liza sus intereses mediante el instrumento del veto. En efecto, España tiene hasta tres ocasiones (condiciones de retirada de la UE, aprobación nuevos TUE y TFUE, y nuevo acuerdo UE-Reino Unido) donde exigir y priorizar sus intereses.

El importante tránsito y flujo de personas, bienes, servicios y capitales que se produce actualmente en la Verja no debería interrumpirse, debido a la gran incidencia que tiene sobre la economía gibraltareña y la del Campo de Gibraltar. Igualmente, las consecuencias directamente jurídicas serían muy perjudiciales. Así, podemos mencionar la posible pérdida de los derechos adquiridos de los gibraltareños en España, la imposibilidad de reconocimiento de las sentencias dictadas en Gibraltar, la ilegalidad de la retención y exportación de las prestaciones por desempleo, pensiones o sanidad o la complicada situación en la que quedarían las reestructuraciones empresariales.

A modo de paliar dichas situaciones, se estudiaron modelos de proyección comercial que la UE ya tiene con otros países, para aplicarlos a su nueva relación con el Reino Unido, pero se evidenció que éstos no supusieron una alternativa idónea a la actual relación UE-Gibraltar. El modelo suizo y el turco presentan el gran inconveniente de que no incluyen la libre circulación de servicios, principal pilar económico gibraltareño; el modelo canadiense es un instrumento demasiado complejo para la actual necesidad británica, así como que se desarrolla gracias a la ratificación de cada Estado miembro (España ejercería su derecho de veto); por último, el modelo previsto en la OMC implica la imposición de altos aranceles cuando Gibraltar comercie con la UE, e igualmente su *Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios*, como vimos, supondría una constricción económica al limitar el acceso al mercado a Gibraltar.

El único formato comercial beneficioso para Gibraltar sería el modelo noruego, el cual permite el acceso al Mercado Único, incluyendo servicios y capital, además de poder

controlar el régimen fiscal, aduanas y política exterior. No obstante, el Reino Unido debería adherirse primero a la Asociación Europea de Libre Comercio, y posteriormente al Espacio Económico Europeo, lo que supondría, como se recalcó, una gran pérdida del poder de decisión en el ámbito financiero, lo que hace que desde la *City* se vea esta alternativa con escepticismo.

El *Brexit* supondría el fin de la pertenencia al Mercado Único, y produciría un negativo aislamiento para la economía de la zona. Por ello, a falta del acuerdo comercial al que llegue la UE con el Reino Unido, esta situación hace que la propuesta de cosoberanía España-Reino Unido cobre más virtualidad e importancia, la cual pasamos a analizar a continuación.

La cosoberanía española-británica de Gibraltar haría que se cumpliera la voluntad expresada democráticamente del pueblo gibraltareño en las urnas del referéndum de 23 de junio de 2016 de permanecer en la Unión Europea. En el caso de que, finalmente, la postura del Reino Unido acabe imponiéndose y conlleve la salida también de Gibraltar, se estaría atentando contra la tan reiterada promesa, en el preámbulo de la Constitución de Gibraltar y las comunicaciones de Reino Unido con la ONU, de respetar los deseos del pueblo de Gibraltar.

Igualmente, hemos de tener en consideración los grandes beneficios económicos para Gibraltar y el Peñón. Como se ha visto de manera estadística en este ensayo, la interdependencia de las economías de las siete provincias adyacentes y Gibraltar es evidente. Estos municipios se han beneficiado de numerosos planes industriales y continúan teniendo un gran potencial en áreas como la logística y la manipulación de hidrocarburos.

La eliminación de la Verja y el aumento de la cooperación intersectorial potenciarían el desarrollo de la zona, con elementos básicos como el bilingüismo inglés-español, y el acceso a una población más grande que incluiría las provincias de Málaga o Cádiz, proponiendo el multiculturalismo y los intercambios económicos, científicos y tecnológicos. Y de la misma manera, el uso conjunto España-Gibraltar del aeropuerto dinamizaría las comunicaciones y el turismo.

El *Brexit* conllevaría el abandono de la libre circulación de mercancías, trabajadores, servicios y capitales para Gibraltar. Esto haría que la Verja supusiera una frontera exterior más de la UE, y justificaría un exhaustivo control y reconocimiento en los flujos de

intercambio. Como ya se ha hecho hincapié en este ensayo, el Peñón perdería igualmente el acceso a las ayudas y políticas regionales europeas.

La propuesta de cosoberanía, por último, estimularía y revitalizaría las relaciones entre Reino Unido y España, que aunque siempre fueron positivas, se encuentran lastradas por este enclave de Gibraltar y sus polémicas como la Verja, los submarinos nucleares en las aguas del Peñón, el vertido de bloques al mar, el uso del aeropuerto o la reciente construcción del arrecife artificial.

Las evidencias y conclusiones en las que ha desembocado este ensayo revelan la necesidad actual en el mundo jurídico de formalizar un plan de salida para Gibraltar. El inicio del periodo transitorio se produce en menos de un año y, hasta el momento, las negociaciones parecen estar en una fase muy prematura. La realidad jurídica demanda que se tomen en consideración la repercusión, aquí expuesta, que el *Brexit* tendrá para Gibraltar, y debe procederse con su encaje internacional de manera inmediata. Así se salvaguardarían los intereses del pueblo de Gibraltar, que como vimos, es la máxima de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Este ensayo podría contribuir a la realización de seminarios, debates y conferencias en las universidades de Derecho acerca del *Brexit* y su influencia en el Peñón. Así, podríamos citar como ejemplo la conferencia “*El Brexit y Gibraltar: un reto con oportunidades conjuntas*”, celebrada en la Universidad de Málaga el 23 de febrero de 2017. Es necesario que desde las primeras instancias en la formación de Derecho los alumnos puedan formarse una postura jurídica sólida sobre el enclave de Gibraltar, y, especialmente, a propósito de las consecuencias que la salida de la UE por parte del Reino Unido puede acarrear.

Igualmente, este ensayo abre la puerta para ulteriores discusiones sobre otros enclaves estratégicos como Gibraltar, para en los casos en que quieran declararse independientes, o sucedan procesos de desmembración como el *Brexit*. Así, este ensayo ha propuesto un modelo de estudio de estos territorios (estudio de su estatuto, consecuencias de la independencia/salida de una organización internacional, proyección a futuro) que podría servir como marco-base. Como otros enclaves internacionales, podemos citar la base soberana del Reino Unido en Acrotiri y Dhekelia, en la costa sur de Chipre; la Franja de Gaza en Palestina, al suroeste de Israel; Oecussi-Ambeno, un fragmento de Timor Oriental, dentro de la parte indonesia de la isla de Timor; la comuna italiana de Campione

d'Italia, al sur de Suiza; Cabinda, un territorio angoleño rodeado por la República Democrática del Congo y la República del Congo; el territorio ruso de Kaliningrado, entre Polonia y Lituania; el territorio de Najichevan, tomado por Azerbaiyán y rodeado por Armenia, Turquía e Irán; o la ciudad austríaca de Jungholz en Alemania.

Se demanda por último un papel más activo por parte de las instituciones europeas a propósito del *Brexit*. Gibraltar es la última colonia europea, por tanto no puede ser un tema de segunda línea en las negociaciones de salida del Reino Unido. Así, podrían organizarse desde Bruselas foros y comisiones de trabajo dedicadas exclusivamente a tratar el asunto de Gibraltar. Similarmente, sería conveniente incluir dicha cuestión de Gibraltar de manera más profusa en el próximo informe de orientaciones generales del Consejo Europeo, ya que en el último de 23 de marzo de 2018 se limitaba a expresar que “se intensificasen los esfuerzos sobre Gibraltar en el acuerdo de retirada del Reino Unido de la UE”.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

### 6.1. Libros, artículos científicos o de divulgación y artículos de prensa

-Allen Green, A. “Brexit and Gibraltar”, *Financial Times*, 6 de marzo de 2017. <https://www.ft.com/content/66ecc22a-82a3-3695-a1e8-38d6cfde9fd3>. 7 de junio de 2018.

-Andrés Sáenz de Santa María P., *Gibraltar, 300 años*, Universidad de Cádiz, Cádiz, 2004.

-Arenas García, R., *Brexit y Derecho Internacional Privado*, Diario La Ley, nº8797, Logroño, 6 de julio de 2016.

-Canada’s trade deal with EU a model for Brexit? Not quite, insiders say’, *The Guardian*, 15 de Agosto de 2016. <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/15/brexit-canada-trade-deal-eu-model-next-steps>. 6 de junio de 2018.

-Coord. Martín Martínez M. y Martín y Pérez de Nanclares J.M, *El Brexit y Gibraltar, un reto con oportunidades conjuntas*, Colección Escuela Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Gobierno de España. 2017.

-Financial Times reports. <https://www.ft.com/special-reports>. 6 de junio de 2015.

-Gibraltar's future at stake in Brexit negotiations. *The Guardian*, 1 de abril de 2017. 2 de junio de 2018.

-Gibraltar Statistics Office. HM Government of Gibraltar. <https://www.gibraltar.gov.gi/new/statistics-topic-area>. 5 de junio de 2018.

-Herbert Smith Freehills, *Brexit: charting a new course. Legal guide*, febrero de 2017, pp. 40-42.

-Izquierdo Sans, C., *Gibraltar en la Unión Europea: consecuencias sobre el contencioso hispano-británico y el proceso de construcción europea*, Universidad Autónoma de Madrid/Tecnos, Madrid, 1996.

-Landon F., *Defending the Rock*, Seatrade Maritime Review, Quarterly Issue 4, Londres, 2016.

-Mihaylova I., *The Parliament Magazine*, Bruselas, 15 de abril de 2016.

-Muelas García P., *Brexit en el sector asegurador: la tormenta perfecta*, Gómez Acebo y Pombo. Madrid. 15 de julio de 2016.

-Noticia de *BBC Mundo* de 24 de junio de 2016. <http://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-36616058>.

-Santos, P., “España intentará aprovechar el 'Brexit' para que Gibraltar deje de ser un paraíso fiscal”, *El Periódico*, 14 de enero de 2018. <https://www.elperiodico.com/es/politica/20180114/espana-intentara-gibraltar-deje-ser-paraíso-fiscal-brexit-6540931>. 1 de junio de 2018.

## **6.2. Referencias legislativas (normas: Leyes, reglamentos o similares)**

-Constitución de Gibraltar de 1964.

-Constitución de Gibraltar de 1969.

-Constitución de Gibraltar de 2006.

-Consulta vinculante Dirección General de Tributos de 18 de junio de 2013, accesible en el sitio web de esa Dirección General del Ministerio de Hacienda y Función Pública <http://www.minhafp.gob.es/es.ES/Normativa%20y%20doctrina/Doctrina/Paginas/ConsultasDGT.aspx>. 5 de junio de 2018.

-*Convenio de La Haya sobre Acuerdos de Elección de Foro entre los Estados de la Unión Europea*, La Haya, 2005.

*-Convenio de Lugano relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil, entre los Estados de la Unión Europea, Noruega, Suiza e Islandia (miembros de la AELC -Asociación Europea de Libre Comercio, Lugano, 2007.*

*-Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1969.*

*-Companies Act. UK Parliament. Palacio de Westminster. Londres. 2006.*

*-Tratado de adhesión de Irlanda, Dinamarca y Reino Unido a la Comunidad Económica Europea, Bruselas, 1973.*

*-Declaración de Bruselas entre España y Reino Unido, Bruselas, 1984.*

*-Directiva 2011/16/UE del Consejo de 15 de febrero de 2011 relativa a la cooperación administrativa en el ámbito de la fiscalidad y por la que se deroga la Directiva 77/799/CEE.*

*-Directiva 2005/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a las fusiones transfronterizas de las sociedades de capital, DOUE L 310, de 25 de noviembre de 2005, modificada.*

*-Directiva 2016/1164/UE del Consejo, DOUE L 193, de 19 de julio de 2016.*

*-General Agreement on Trade and Services. OMC. Uruguay Round. Enero de 1995.*

*-Lords EU Committee, Brexit: Gibraltar, 1 March 2017, HL Paper 116, Evidence GLT0001 (from Government of Gibraltar).*

*-Ley 20/2015, de 14 de julio, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.*

*-Orientaciones del Consejo Europeo (artículo 50 del Tratado de la Unión Europea) para las negociaciones del Brexit, Bruselas, 29 de abril de 2017.*

-Protocolo de La Haya sobre la ley aplicable a las obligaciones alimenticias, La Haya, 2007.

-Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

-Real Decreto 1060/2015 de 20 de noviembre, de ordenación, supervisión y solvencia de las entidades aseguradoras y reaseguradoras.

-Reglamento (CE) 539/2008 de la Comisión por el que se establecen valores globales de importación para la determinación del precio de entrada de determinadas frutas y hortalizas, Bruselas, 2008.

-Reglamento (UE) nº 650/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones, a la aceptación y la ejecución de los documentos públicos en materia de sucesiones mortis causa y a la creación de un certificado sucesorio europeo, Bruselas, 2012

-Reglamento (CE) nº 864/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales, Bruselas, 2007.

-Reglamento (UE) nº 1259/2010 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial, Bruselas, 2010.

-Reglamento (UE) 2016/1103 del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales, Bruselas, 2016.

*-Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Roma, 1957.*

*-Tratado de París entre Reino Unido de Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica, París, 3 de septiembre de 1783.*

-*Tratado de Sevilla entre España, Francia y Gran Bretaña*, Sevilla, 9 de noviembre de 1729.

-*Tratado de Utrecht-Rastatt entre España, Reino Unido y Países Bajos*, Utrecht, 13 de julio de 1713.

### **6.3. Fuentes de internet consultadas: página web o blog: Dirección URL y fecha de la última visita a la página**

-Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía. Consejo de Economía y Conocimiento. <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeestadisticaycartografia/sima/ficha.htm?mun=11022>. 3 de junio de 2018.