

#01

2015

Cuadernos de Gibraltar

Gibraltar Reports



424._Vista general del Peñon de Gibraltar .

Revista Académica sobre la Controversia de Gibraltar
Academic Journal about the Gibraltar Dispute

INCIDENTES HISPANO-BRITÁNICOS EN LAS AGUAS DE LA BAHIA DE ALGECIRAS / GIBRALTAR (2009-2014): ¿QUÉ SOLUCIONES?

MIGUEL ACOSTA SÁNCHEZ¹

I. INCIDENTES ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO EN AGUAS DE GIBRALTAR – II. OPERACIONES CONJUNTAS HISPANO-GIBRALTAREÑAS – III. OPCIONES DE SOLUCIÓN – IV. CONCLUSIONES

El contencioso entre España y Reino Unido por la soberanía de Gibraltar y la jurisdicción de las aguas en torno al mismo, nos ha mostrado en los últimos años una nueva manifestación de enfrentamiento. En efecto, los continuos incidentes entre embarcaciones de las Fuerzas Armadas españolas así como de la Guardia Civil y del Servicio de Vigilancia Aduanera (en adelante, SVA), por un lado, con la *Royal Gibraltar Police* (en adelante, RGP) y la *Gibraltar Squadron*², por otro, no han hecho sino reflejar un problema de calado, cual es la soberanía y jurisdicción de unos espacios marítimos que poseen una gran repercusión política, económica y social. Podemos identificar como punto de partido del inicio de los incidentes el mes de mayo de 2009, fecha en la cual la Comisión Europea decidió conceder un nuevo Lugar de Interés Comunitario (LIC) a España en una zona que se superponía a otra ya existente y solicitada dos años antes por Reino Unido³.

Sobre el contencioso sobre las aguas en torno al Peñón⁴, recordemos que España defiende

¹ Profesor Contratado Doctor (acreditado a PTU) de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D del Ministerio de Economía y Competitividad – «Cuestiones territoriales y cooperación transfronteriza en el área del Estrecho», DER2012-34577 (2012-2015), Investigador Principal: Alejandro del Valle Gálvez. El presente estudio está basado en un trabajo previo titulado «Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?», y publicado en el *Anuario Español de Derecho Internacional*, n° 28 (2012), pp. 233-275.

² La *Gibraltar Squadron* es la unidad de la *Royal Navy* de Reino Unido en Gibraltar.

³ Respecto al proceso judicial relativo a los LIC, puede verse, VERDÚ BAEZA, J., «La doble declaración de Lugares de Interés Comunitario (LIC) y la superposición de zonas marinas protegidas en aguas de Gibraltar. ¿Una nueva controversia?», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2009, vol. LXI, n° 1, pp. 286-291.

⁴ Sobre la cuestión de Gibraltar, puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I., «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», en VALLE GÁLVEZ, A. del; GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Dykinson, Madrid, 2004. En concreto y sobre las aguas en disputa, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «The Anglo-Spanish Dispute over the Waters of Gibraltar and the Tripartite Forum of Dialogue», *The International Journal of Marine and Coastal Law*, n° 26 (2011), pp. 91-117, y bibliografía citada. Igualmente, VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I., VERDÚ BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en, Mariano AZNAR et alii (Coord.), *Estudios de derecho internacional y de derecho europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, Vol. 1, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440;

una interpretación estricta del Tratado de Utrecht de 1713 por el que se cede la colonia de Gibraltar a Reino Unido, sin incluir la jurisdicción de las aguas en torno al Peñón –la denominada teoría de la «costa seca»–. Por su parte, Reino Unido considera que Gibraltar, por la teoría de «la tierra domina al mar», dispone de unas aguas jurisdiccionales que coincidirían con las aguas en torno al Peñón, y que serían las siguientes: 1,5 millas en la zona de poniente dentro de la Bahía de Algeciras, siendo Aguas Interiores y que albergan el puerto de Gibraltar; 3 millas en la zona de levante, siendo consideradas como Mar Territorial; y 3 millas de Mar Territorial en la zona sur del Estrecho. Estas aguas son denominadas por Reino Unido como las *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW)⁵. Otra cuestión distinta, son las aguas en torno al Istmo de Gibraltar, de soberanía española a todos los efectos pero que Reino Unido las considera de su jurisdicción por el discutido principio en Derecho Internacional de *prescripción adquisitiva*. La posición española se ha fundamentado en no distinguir las aguas del Peñón de las aguas del Istmo, dotándolas de una misma naturaleza, y reivindicando en el ámbito diplomático su soberanía; sin embargo, la práctica es bien distinta, por cuanto que España no es coherente en su posición, al permitir, sin ninguna restricción, la jurisdicción británica sobre todas las aguas, tanto en torno al Peñón como en el Istmo.

En el presente estudio, procederemos a enumerar los numerosos incidentes documentados públicamente entre ambos países desde 2009 hasta diciembre de 2014, agrupándolos en diversas categorías, para, posteriormente, analizar las posibles opciones de solución a los incidentes en el mar y en la búsqueda de nuevas formas de cooperación policial hispano-británicas.

I. INCIDENTES ENTRE ESPAÑA Y REINO UNIDO EN AGUAS DE GIBRALTAR

Desde principios de 2009, los incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos se han multiplicado en las aguas en torno a Gibraltar. Sin ser posible una plena exhaustividad, los más relevantes han sido documentados por los medios de comunicación nacionales y locales, así como a través de Comunicados del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, notas ministeriales y debates en las Cortes Generales⁶. Así, podríamos

VERDÚ BAEZA, J., «La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2014, vol. LXVI, n° 1, pp. 81-123.

⁵ Sobre la denominación de las *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW), ver VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I., VERDÚ BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar... *cit.*», pp. 411-416.

⁶ Para las autoridades gibraltareñas, los incidentes serían ocasionados cada vez que un buque de Estado penetrase

tener una clasificación de los mismos, agrupándolos en cuatro categorías: (1) incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización; (2) incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño, legalmente reconocido; (3) incidentes provocados por la detención de ciudadanos españoles en aguas en torno a Gibraltar; y (4), incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas.

1. Incidentes que han conllevado la expulsión de embarcaciones y pesqueros españoles de las aguas en torno a Gibraltar, alegándose falta de autorización

Esta categoría de incidente representa la mayoría de los recogidos. En la misma, podemos diferenciar dos modalidades. La primera de ellas serían aquellos casos en los que encontraríamos embarcaciones de autoridades españolas, habitualmente de la Guardia Civil, desempeñando funciones de control y lucha contra el tráfico ilegal en las aguas en torno a Gibraltar. Y estas han sido expulsadas por las autoridades gibraltareñas, al considerar que no disponían de la autorización pertinente para actuar en aguas jurisdiccionales gibraltareñas; o incluso que no habían realizado el aviso correspondiente a las autoridades en casos de una supuesta *persecución en caliente*.

La segunda de las modalidades sería la serie de incidentes producidos desde los primeros meses de 2012 y que han tenido como escenario el conflicto pesquero, cuando el Gobierno de Gibraltar decidió romper unilateralmente el acuerdo de 1999 que tenía con los pescadores de la Bahía de Algeciras para que faenasen en las aguas en litigio. La decisión del Gobierno español fue rotunda al mandar a la Guardia Civil para escoltar a los pescadores mientras faenasen, y conllevando una serie de graves incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de los dos países⁷. Pasemos a enumerarlos cronológicamente:

en sus aguas sin autorización y sin estar cubierto por el derecho de paso inocente. Según sus registros, el número de incidentes por año sería el siguiente: 33 incidentes entre 2002 y 2008; ninguno en 2009; 82 en 2010; 280 en 2011; y 161 hasta el 15 de junio de 2012. Sorprende el dato de 2009 que, como veremos, no se ajusta a la realidad. Ver, *Gibraltar Chronicle*, de 25.06.2012. En 2014 encontramos una actualización de estos datos por parte del Gobierno británico, dando las siguientes cifras: 496 incursiones ilegales durante 2013, y 112 en el primer trimestre de 2014. *Gibraltar Chronicle*, de 06.03.2014, y 14.04.2014; *Europa Sur*, de 12.04.2014.

⁷ El origen del conflicto se remonta a 1998 cuando las autoridades gibraltareñas detuvieron al pesquero Piraña. El incidente finalizó con la adopción de un compromiso bilateral en materia de pesca que jamás se puso en práctica, siendo necesario un acuerdo *ad hoc* entre la Mesa de Pesca del Campo de Gibraltar y el Gobierno de la colonia en 1999. Sobre estos hechos, ver VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I., VERDÚ BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar... *cit.*», pp. 430-432. En marzo de 2012, Gibraltar decidió prohibir faenar a los pescadores españoles, amparándose en una normativa interna medioambiental de 1991 y rompiendo de forma unilateral el acuerdo alcanzado en 1999. Ver, VERDÚ BAEZA, J., «La negativa incidencia de las controversias

2009.-

- 10 de abril, Viernes Santo. Ese día una patrullera de la *Gibraltar Squadron* expulsó a una embarcación de la Guardia Civil que perseguía a una lancha en las aguas en torno a Gibraltar⁸. La patrullera de la Benemérita realizaba una persecución a una embarcación sospechosa de contrabando, hasta la entrada del puerto de Gibraltar, donde se detuvo a la espera de que volviera a salir. Al no hacerlo, la patrullera decidió regresar a su puerto base. Es por ello, por lo que para el entonces portavoz de Exteriores en el Senado J. Carracao no se podría hablar de expulsión, «pues los agentes no se movieron de su posición hasta que terminaron su cometido»⁹.

- 22 de mayo. Una patrullera de la Guardia Civil fue expulsada por la RGP de la *Catalan Bay* —una pequeña bahía en la parte oriental de Gibraltar—¹⁰.

- 4/7 septiembre, primer incidente con repercusiones en vía diplomática. La RGP ordena la salida inmediata de las aguas en torno al Peñón, cerca de Punta de Europa, de unas lanchas de la Guardia Civil, y al no dar una «explicación válida» que justificara su presencia en la zona. La consecuencia de estos incidentes fue una solicitud de la Embajada de Reino Unido al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el 18 de septiembre, para que la Guardia Civil dejara de patrullar en las aguas que consideraba pertenecientes a Gibraltar, advirtiendo que estas «incursiones» eran una «violación de la soberanía británica» y dañaban la colaboración entablada con España en el Foro tripartito de Diálogo¹¹. La respuesta del ejecutivo español fue clara al reiterar que solamente reconocía a Gibraltar los espacios cedidos en Utrecht¹².

de Gibraltar en el medio ambiente de la Bahía de Algeciras / Gibraltar», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 23 (2012). Sobre la posición española, ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre escolta que realizará la Guardia Civil a los pesqueros que faenen en Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 6104, de 06.06.2012, pp. 58-59, y respuesta del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 137, de 30.07.2012, pp. 167-168, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 178, de 15.11.2012, p. 222, y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 181, de 20.11.2012, p. 171.

⁸ *El Mundo*, de 18.04.2009; *El Faro de Algeciras*, de 18.04.2009. El Ministerio de Defensa británico, que defendió la conducta de la *Gibraltar Squadron*, negó públicamente que se llegara a usar el armamento como medida disuasoria para expulsar a la patrullera de la Guardia Civil, contradiciendo otras informaciones. *El Faro de Algeciras*, de 20.04.2009 y de 23.04.2009; *Europa Sur*, de 21.04.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 21.04.2009.

⁹ *El Faro de Algeciras*, de 23.04.2009.

¹⁰ *Europa Sur*, de 23.05.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 23.05.2009. Según este último, la Guardia Civil «ignored the usual procedure of informing the Royal Gibraltar Police to take up the chase». Ver, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 247, de 13.08.2009, p. 195; así como una pregunta para respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 245, de 03.08.2009, p. 57. Igualmente, ver debate en la Comisión de Asuntos Exteriores, sobre los incidentes durante el mes de mayo de 2009, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 341, de 16.09.2009, pp. 12-15.

¹¹ *El Faro de Algeciras*, de 23.11.2009.

¹² *Europa Sur*, de 17.11.2009.

- 23 de septiembre. A media milla de Punta Europa, siempre en aguas en torno al Peñón, la RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas, bajo amenaza de ser arrestados¹³.

- 18 de noviembre. La RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas en la zona del Boquete de Poniente –zona situada entre la Línea y el Peñón–¹⁴.

- 9 de diciembre. La RGP ordenó a una patrullera de la Benemérita que abandonase sus aguas, cerca de Punta Europa. En este último caso, el entonces Ministro del Interior, A. Pérez Rubalcaba, negó rotundamente la existencia de tal incidente¹⁵.

2010.-

- 2 de febrero. Una patrullera de la Guardia Civil, regresando al puerto de Algeciras, al doblar Punta Europa, fue «escotada» por una patrullera de la *Gibraltar Squadron*, y hasta su salida de las aguas en torno a Gibraltar¹⁶.

- 6 de febrero. Una lancha del SVA, a unos 30 metros del muelle de *Camp Bay*, tuvo que abandonar la zona ante la presencia de varios dispositivos de la RGP. Esta última acción fue fuertemente protestada por la oposición gibraltareña¹⁷.

- 26 de febrero. Una patrullera de la Guardia Civil fue hostigada por una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hasta abandonar las aguas en torno a Gibraltar¹⁸.

- 12 de abril. En la zona occidental del Peñón, una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hostiga a una patrullera de la Benemérita¹⁹.

- 18 de mayo. Una patrullera de la *Gibraltar Squadron* hostiga a una patrullera de la Benemérita a una distancia aproximada de una milla de la costa del Peñón²⁰.

- 1 de junio. Hostigamiento de la RGP a embarcaciones de la Guardia Civil, en aguas en torno a la Roca, y en el interior de la Bahía de Algeciras²¹.

¹³ *Gibraltar Chronicle*, de 24.09.2009. Ver, Pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 360, de 23.03.2010, p. 28.

¹⁴ *El Mundo*, de 24.11.2009; *El Faro de Algeciras*, de 24.11.2009. Ver pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 310, de 15.12.2009, p. 24. Ver la respuesta escrita del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 468, de 27.10.2010, p. 74.

¹⁵ *El Mundo*, de 10.12.2009. Sobre las declaraciones del Ministro del Interior, ver *Libertad Digital*, de 10.12.2009. Destacar que el incidente no fue recogido por la prensa local.

¹⁶ *El Mundo*, de 04.11.2010, donde se recoge una cronología indicativa de incidentes en la zona hasta noviembre de 2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

¹⁷ *El Faro de Algeciras*, de 09.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 10.02.2010.

¹⁸ *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

¹⁹ *Gibraltar Chronicle*, de 26.04.2010 y de 30.04.2010.

²⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 21.05.2010.

²¹ *Gibraltar Chronicle*, de 03.06.2010. Ver la respuesta escrita del Gobierno a pregunta del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce sobre el incidente acaecido en la segunda semana de junio de 2010, en *Boletín Oficial de las*

- 2 de junio. Incidente entre la patrullera *Río Tormes* de la Guardia Civil y un barco de la *Gibraltar Squadron*, en la zona occidental del Peñón – *Western Beach*.²²

- 17 de junio. Nuevo incidente en *Western Beach* entre una patrullera de la Guardia Civil y la RGP²³.

- 28 de septiembre. Se produce el incidente más grave del año. En dicha fecha, una lancha semirrígida de bandera española que era perseguida por una patrullera de la RGP en la Bahía de Algeciras, se aproximó a una patrullera de la Guardia Civil que había en la zona, a la altura del brazo de Poniente. Mientras dos agentes de la Guardia Civil estaban en la semirrígida identificando a su ocupante, una lancha de la RGP se acercó al lugar, subió a la semirrígida y supuestamente golpeó a su tripulante en presencia de los guardias civiles. Se originó así una fuerte discusión entre ambos cuerpos, ya que la RGP aseguraba estar en aguas bajo la jurisdicción de Gibraltar, mientras que la Guardia Civil sostenía que eran aguas españolas. Tras casi una hora de tensión, y después de acercarse otras embarcaciones, la RGP se llevó la semirrígida y la Guardia Civil a su ocupante. Al parecer, la patrullera de la Guardia Civil llegó a sufrir arañazos debido al choque de la proa de una de las embarcaciones gibraltareñas contra su casco²⁴. Gibraltar llegó a considerar «inaceptable» el incidente y amenazó con abandonar el Foro de Diálogo²⁵. Posteriormente, la entonces Ministra de la Presidencia, M^a. T. Fernández de la Vega, reveló que Londres había pedido disculpas por el incidente, si bien a continuación un portavoz del *Foreign Office* indicó que «no tenemos nada por lo que disculparnos»²⁶.

2011.-

- 24 de abril. En la zona de Poniente del Peñón, a media milla de Punta Europa según las autoridades gibraltareñas, y a 1,9 millas según las españolas, se produce un incidente cuando varias embarcaciones de la RGP y de la *Gibraltar Squadron* embistieron a una patrullera de la

Cortes Generales, Serie D, n^o 508, de 14.11.2011, p. 87.

²² *Gibraltar Chronicle*, de 03.06.2010 y de 19.06.2010. Las versiones contradictorias entre ambas partes puede consultarse en *Gibraltar Chronicle*, de 04.06.2010.

²³ *Gibraltar Chronicle*, de 01.07.2010.

²⁴ *Europa Sur*, de 29.09.2010, de 30.09.2010 y de 03.10.2010. *El Faro de Algeciras*, de 29.09.2010 y de 30.09.2010. Incluso el entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M. A. Moratinos, tuvo que afirmar en una comparecencia en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, que «No hay aguas gibraltareñas, sólo hay aguas españolas», *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisión de Asuntos Exteriores, n^o 611, de 30.09.2010, p. 24. Una visión distinta de los hechos, en *Gibraltar Chronicle*, 29.09.2010 y de 30.09.2010. Finalmente, ver pregunta con respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores de J.I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n^o 470, de 29.10.2010, p. 24.

²⁵ Government of Gibraltar, Press Release, n^o 234/2010, de 28.09.2010. Ver, igualmente, Ministerial Statement, en *Gibraltar Chronicle*, de 15.10.2010. El entonces líder de la oposición gibraltareña, J. Bossano llegó a calificar a la Guardia Civil como «cuerpo paramilitar». *Europa Sur*, de 08.10.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 06.10.2010.

²⁶ *El Faro de Algeciras*, de 05.10.2010 y de 06.10.2010.

Guardia Civil que se encontraba persiguiendo a unos presuntos narcotraficantes, resultando finalmente un agente de la Benemérita herido en un brazo. Según las autoridades gibraltareñas no hubo preaviso sobre la supuesta persecución en caliente²⁷.

- 11 de octubre. Una embarcación del SVA fue expulsada de las aguas en torno a Gibraltar por otra embarcación de la *Gibraltar Squadron*. Unos días antes, otra embarcación de la SVA penetró en la zona de *Marina Bay*, para controlar una lancha sospechosa, abandonando la zona tras la llegada de una patrullera de la RGP²⁸.

2012.-

- 2 de mayo. Incidente entre el SVA y la RGP. En la persecución de unas lanchas neumáticas sospechosas en aguas en torno a Gibraltar, ninguna de las dos embarcaciones quiso desistir de la acción, al considerar que se encontraban en aguas de su jurisdicción. Finalmente, las lanchas neumáticas se dirigieron a Algeciras, continuando el SVA con la operación²⁹.

- 17 de mayo. Incidente provocado por el conflicto pesquero surgido en marzo de 2012. En ese día, la RGP exigió a una embarcación de la Guardia Civil, que realizaba labores de protección a pescadores algecireños, que abandonase las aguas en torno a Gibraltar por falta de jurisdicción y en violación del artículo 19 del Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar³⁰.

- 23 de mayo. Otro grave incidente entre la RGP y la *Gibraltar Squadron* y embarcaciones de la Guardia Civil, además de un helicóptero de la Benemérita, que realizaban labores de escolta de pescadores españoles, en la bocana del puerto de Gibraltar. El incidente derivó en un choque verbal entre las patrulleras, que llegaron a rozarse. Los hechos ocasionaron las quejas del Ministro de Exteriores británico³¹.

²⁷ La Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUGC) calificó a la RGP y a la *Gibraltar Squadron* como «piratas». Ver *Europa Sur*, de 25.04.2011, de 26.04.2011 y de 27.04.2011. *Gibraltar Chronicle*, de 26.04.2011 y de 27.04.2011. Exteriores llegó a presentar una queja a Londres por el incidente. *El País*, de 26.04.2011. Un juez de La Línea inició diligencias para acusar a los agentes de la RGP por amenazas y coacciones, siendo esta acción totalmente rechazada por la oposición gibraltareña. *Gibraltar Chronicle*, de 20.05.2011. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte de la diputada de UPyD, R. Díez, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 569, de 10.05.2011, p. 15, y su correspondiente respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 618, de 02.08.2011, pp. 135-136; debate y respuesta de la entonces Ministra de Asuntos Exteriores y Cooperación, T. Jiménez, sobre los últimos incidentes en la Bahía de Algeciras, en el Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, n° 120, de 03.05.2011, pp. 6905-6907; debate y respuesta del entonces Director General de la Policía y la Guardia Civil, F.J. Velázquez, *Diario de Sesiones del Senado*, Comisión del Interior, n° 508, de 25.05.2011, pp. 15-26. El incidente también tuvo repercusión en Reino Unido, ver *House of Commons Commission*, Written Answers to Questions, de 03.05.2011.

²⁸ *Gibraltar Chronicle*, de 12.10.2011.

²⁹ Government of Gibraltar, Press Release, n° 287/2012, de 04.05.2010; *El Mundo*, de 04.05.2012; *El Faro de Algeciras*, de 05.05.2012.

³⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 19.05.2012.

³¹ *Europa Sur*, de 24.05.2012; *Diario de Cádiz*, de 24.05.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 24.05.2012; *El País*, 25.05.2012.

- 28 de mayo. Nuevo incidente entre cuatro embarcaciones de la RGP y seis de la Guardia Civil, que realizaban labores de escolta a pesqueros, en la zona de Puerto Chico, en Poniente. En esta ocasión las embarcaciones llegaron incluso a golpearse³².

2013.-

-13 de febrero. Una embarcación de la RGP ordenó a seis marisqueros de la Línea que abandonasen las aguas donde estaban faenando, en aguas en disputa. Inmediatamente, la Guardia Civil acudió para realizar labores de protección, retirándose entonces la lancha gibraltareña³³.

- 11 de junio. Una patrullera de la *Royal Squadron* tuvo que emitir dos advertencias al detectar embarcaciones de la Guardia Civil cerca de South Mole³⁴.

-23 de junio. La RGP inició una investigación ante las sospechas de que la Guardia Civil, en una persecución de una *jet-ski* iniciada en aguas españolas y continuadas en aguas en disputa, llegó a realizar varios disparos de intimidación. El Foreign Office presentó la protesta al Gobierno español calificando los hechos de «inaceptable». Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación negó el incidente³⁵.

-30 de octubre. Un barco de la Policía del Ministerio de Defensa de Gibraltar y una patrullera ligera de la Guardia Civil –*Río Tormes*– colisionaron cerca de Punta Europa. El incidente se produjo cuando un escuadrón de la *Royal Navy*, que escoltaba a un buque de suministros militares hacia el Peñón, quiso expulsar de la zona al buque de la Benemérita, alegando que se encontraba en las *BGTW*. Hubo protesta forma y por escrito del Gobierno británico³⁶.

2014.-

- 12 de febrero. Protesta del Gobierno gibraltareño después de constatar el control realizado por el buque de la Guardia Civil *Río Bernesga* sobre una embarcación destinada a bunkering en las *BGTW*. Hasta el lugar acudió un buque de la *Gibraltar Squadron*, produciéndose posteriormente la retirada de la Benemérita³⁷.

- 9/10 de agosto. El Gobierno de Gibraltar acusó a la Guardia Civil de «embestir» a dos embarcaciones de pesca gibraltareña y «apuntarles con una pistola» en aguas en disputa. Una

³² *El Mundo*, de 28.05.2012, *Diario de Cádiz*, de 29.05.2012.

³³ *Europa Sur*, de 13.02.2013 y 14.02.2013.

³⁴ *Gibraltar Chronicle*, de 12.06.2013.

³⁵ *Europa Sur*, de 25.06.2013, 26.06.2013 y 28.06.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 25.06.2013. Government of Gibraltar, Press Release, nº 460/2013, de 26.06.2013. Press release Foreign Office, Minister for Europe condemns «serious incidents» in Gibraltar, de 25.06.2013.

³⁶ *Europa Sur*, de 01.11.2013 y 05.11.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 05.11.2013. Igualmente se produjo la protesta en sede del House of Lords, Royal Navy in Gibraltar, Early Day Motion 679, de 06.11.2013.

³⁷ *Gibraltar Chronicle*, de 12.02.2014.

patrullera de la RGP se desplazó hasta el lugar para interponerse entre la Guardia Civil y los pescadores. El incidente conllevó que el gobierno gibraltareño transmitiera su «honda preocupación» al *Foreign Office* por el incidente³⁸.

- 29/30 de agosto. Se producen diversos altercados entre motos de agua y la RGP en la playa de Santa Bárbara de la ciudad de La Línea de la Concepción³⁹.

- 13 de septiembre. Durante una persecución por parte de la patrullera de la Benemérita *Río Cedula* a un yate gibraltareño en la zona de *South Mole*, un buque de la RGP se interpuso en la operación llegando a escoltar a la embarcación de recreo hasta el puerto de Gibraltar. Una situación similar se produjo al día siguiente, 14 de septiembre, con el *Río Tormes*⁴⁰.

Dentro de esta amplia categoría, en la cual Gibraltar considera que posee jurisdicción sobre las aguas en torno a Gibraltar –las denominadas BGTW– y, por tanto, ha procedido a expulsar a embarcaciones españolas, se recogen, igualmente, incidentes con buques de las Fuerzas Armadas. En efecto, están documentados cinco sucesos con estas características, con un claro recrudecimiento de esta modalidad de incidentes en los últimos meses:

- 8 de mayo de 2009. Una patrullera de la *Gibraltar Squadron* expulsó a la patrullera *Tarifa* de la Armada Española de las aguas en torno a Gibraltar, al pretender inspeccionar un pesquero fondeado en la cara este de Gibraltar. El incidente se produjo justo al día siguiente de presentarse el recurso de anulación contra la decisión de la Comisión Europea de crear un LIC español sobre las aguas en torno a Gibraltar, por lo que estos hechos se consideran como el primer incidente registrado⁴¹.

- 3 de mayo de 2011. Incidente en la zona este del Peñón, y a dos millas de la costa, cuando la patrullera *Atalaya* de la Armada Española procedía a notificar a varios buques mercantes que se encontraban en aguas españolas y que debían abandonarlas. Avisadas, las autoridades del puerto de Gibraltar notificaron al *Atalaya* que no tenía jurisdicción en la zona al encontrarse en las BGTW. Finalmente, y ante la llegada de dos embarcaciones de la *Gibraltar Squadron*, la

³⁸ *El País*, de 12.08.2014; *Europa Sur*, de 13.08.2014; *Gibraltar Chronicle*, de 13.08.2014.

³⁹ *Europa Sur*, de 30.08.2014.

⁴⁰ *El País*, de 15.09.2014; *Europa Sur*, de 15.09.2014 y 16.09.2014. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, nº 484/2014, de 15.09.2014.

⁴¹ *El Mundo*, de 15.05.2009; *Panorama*, Diario gibraltareño on line, de 15.05.2009; *El Faro de Algeciras*, de 16.05.2009. Para el *Gibraltar Chronicle*, de 16.05.2009, «Although the presence of Spanish vessels is common in this area, this is believed to be the first time in recent history that the Spanish Navy has carried out an operational task within Gibraltar waters». Este incidente provocó una pregunta para respuesta oral en la Comisión de Asuntos Exteriores por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluze, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 245, de 03.08.2009, p. 57; así como una pregunta parlamentaria al Gobierno, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 247, de 13.08.2009, p. 195, y respuesta del Gobierno, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 271, de 14.10.2009, p. 213.

Atalaya abandonó la zona⁴².

- 18 de febrero de 2014. El Gobierno británico anunció una protesta formal «de alto nivel» por la incursión del patrullero de la Armada española *SPS Vigía* en aguas próximas a Gibraltar durante unos ejercicios de la Armada británica. La versión del Ministerio de Defensa español es diferente en cuanto que aseguró que el patrullero español estaba realizando labores de vigilancia marítima en la zona⁴³.

- 16 de julio de 2014. Una patrullera de la Armada Española intentó desviar de su rumbo a dos buques con origen o destino al puerto de Gibraltar, a 8 millas al este del Peñón. El incidente provocó sendas protestas a nivel diplomático. En el caso del embajador español en Londres, constituía la quinta vez en ser convocado por el *Foreign Office* para quejarse sobre Gibraltar⁴⁴.

- 18/21 de septiembre de 2014. Hasta tres incursiones de buques españoles en aguas en disputa durante estos días. El jueves 18, la *Vigía* española; el sábado 20, durante la conmemoración de la Batalla de Inglaterra, se produjo una incursión en aguas en disputa por parte del patrullero de la Benemérita *Río Cedeña*, el cual tuvo un enfrentamiento verbal con barcos de la RGP y de Aduanas en la zona de *South Male*; finalmente, el domingo 21 fue la *Infanta Cristina* de la Armada Española la que se internó por el sur del *East Side*⁴⁵.

2. Incidentes provocados por la entrada sin autorización en territorio gibraltareño legalmente reconocido

Una segunda modalidad de incidente sería aquella en la que las autoridades españolas han entrado en territorio sobre el que Reino Unido tiene reconocida soberanía según el Tratado de Utrecht y, por tanto, sin ninguna reivindicación por parte de España. Hasta tres sucesos han sido registrados, siendo el primero de ellos de un gran calado mediático.

- 7 de diciembre de 2009. Una patrullera de la Guardia Civil, al perseguir a una pequeña

⁴² *Gibraltar Chronicle*, de 04.05.2011. La actuación de la *Atalaya* fue calificada posteriormente por el Senador J. Carracao, del PSOE, como un «error». Por su parte, el Delegado del Gobierno en Andalucía, L. G. Garrido, consideró que la *Atalaya* estaba realizando su trabajo en el marco de sus funciones habituales. Ver Comunicado 35-2011 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 25.04.2011. Igualmente, *Gibraltar Chronicle*, de 05.05.2011, Government of Gibraltar, Press Release, n° 117/2011, de 26.04.2011, calificando el incidente de «inaceptable». El incidente provocó una acalorada discusión en la *House of Lords*, de 14.06.2011, donde se llegó a confirmar la soberanía británica de las aguas en torno a Gibraltar.

⁴³ *El País*, de 14.02.2014; *Gibraltar Chronicle*, de 20.02.2014.

⁴⁴ *El País*, de 17.07.2014 y 18.07.2014. Ver, igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, n° 374/2014, de 17.07.2014.

⁴⁵ *Europa Sur*, de 22.09.2014. La reacción del Gobierno gibraltareño fue la de encargar un estudio jurídico sobre el «paso inocente» por las BGTW. Ver Government of Gibraltar, Press Release, n° 638/2014, de 24.11.2014, y *Gibraltar Chronicle*, de 23.11.2014.

embarcación sospechosa, penetró en las aguas del puerto de la colonia de Gibraltar, desembarcando para continuar la persecución a pie en una zona residencial gibraltareña llamada *Harbour Views*. Al lugar llegaron miembros de la RGP, tras recibir el aviso de los residentes de la zona, y se procedió a la detención de los dos huidos, de nacionalidad española, y se solicitó a los miembros de la Guardia Civil que los acompañaran para prestar declaración, al haber entrado en territorio británico sin autorización. El incidente finalizó con unas disculpas oficiales del Ministro español de interior –recalcando la falta de intencionalidad política ni de otro tipo en el suceso⁴⁶–, la puesta en libertad de los guardias civiles dos horas después y la devolución de la embarcación y las armas al día siguiente⁴⁷.

- 4 de agosto de 2010. Tres patrulleras de la RGP obstaculizaron una persecución realizada por una zodiac de la Guardia Civil en la zona de *Camp Bay*. Según la prensa gibraltareña, hubo notificación desde Algeciras a las autoridades del Peñón de que se estaba realizando una persecución en caliente, pero los agentes de la Benemérita se equivocaron al proseguir la persecución en una zona destinada al baño y donde no existía autorización⁴⁸.

- 26 de diciembre de 2014. La Guardia Civil tuvo que intervenir en un nuevo incidente entre la RGP y un pesquero linense en la zona cercana a la playa de La Caleta, y durante la celebración del *Polar Bear Swim*⁴⁹.

3. Incidentes que han provocado protestas a nivel diplomático, o derivadas de la controversia sobre las aguas

Una tercera modalidad de incidente, con carácter genérico, sería aquella que ha provocado protestas a nivel diplomático o derivadas de la controversia sobre las aguas.

⁴⁶ Nota de Prensa del Ministerio del Interior, de 08.12.2009 y *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, n° 132, de 16.12.2009, pp. 46-47.

⁴⁷ *Europa Sur*, de 08.12.2009; *El Faro de Algeciras*, de 08.12.2009 y de 12.12.2009. Este incidente ya ha sido comentado en ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Incidentes de la Guardia Civil con la *Royal Gibraltar Police* en las aguas de la Bahía de Algeciras: persecución en caliente y posibles soluciones», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXIV, n° 2 (2012), pp. 292-296. E incluso provocó una interpelación del Eurodiputado G. Watson (ALDE) al Consejo, el 11.01.2010, y a la Comisión, el 13.01.2010. Ver Preguntas Escritas E-6752/09 y E-6752/09, DO, C 10E, de 14.01.2011. El Consejo y la Comisión, en sus respuestas de 22.02.2010 y de 29.03.2010, respectivamente, han indicado que no fueron informados de los incidentes, y que las persecuciones transfronterizas están reguladas en el Convenio de Aplicación de Schengen, en el Convenio *Nápoles II*, en el Manual de Cooperación Policial y en diversos acuerdos bilaterales.

⁴⁸ *Gibraltar Chronicle*, de 06.08.2010. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J.I. Landaluze, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 460, de 15.10.2010, p. 103, y la respuesta del Gobierno en, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 528, de 22.02.2011, p. 307.

⁴⁹ *Europa Sur*, de 26.12.2014 y 27.12.2014.

2009.-

- 17 de noviembre. Una patrullera de la Guardia Civil descubrió cómo la *Gibraltar Squadron* hacía prácticas de tiro sobre una boya con los colores de la bandera española, a unas 7 millas de Punta Europa y en aguas consideradas como Alta Mar por Reino Unido, pero Mar Territorial por España⁵⁰. El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación llegó a convocar al Embajador británico para que diera explicaciones⁵¹. Reino Unido no tardó en pedir disculpas oficiales⁵², pero exigió a España que no entrase en sus aguas⁵³.

- 9 de diciembre. La Guardia Civil de Algeciras, tras un aviso desde Madrid, verificó un balizamiento con boyas por parte de Gibraltar en la zona del Boquete de Levante, y con la clara intención de señalar sus aguas⁵⁴.

2010.-

- 9 de febrero. En la zona de Levante del Peñón, varias embarcaciones de la *Gibraltar Squadron*, que presuntamente realizaban ejercicios de tiro en aguas internacionales –Mar Territorial para España–, al ver acercarse a una embarcación de la Benemérita, llegaron a izar la bandera «U» –que significa «va usted hacia el peligro», en el código internacional de señales–, y un gallardete de «peligro inminente»⁵⁵.

- 16 de julio. Se verificó que la *Gibraltar Squadron* había realizado prácticas de tiro en las aguas en torno a Gibraltar, lo que suponía una provocación para los marineros españoles al tratarse del Día del Carmen⁵⁶.

- 19 de julio. El entonces Ministro de Interior, Alfredo P. Rubalcaba, tuvo que negar que hubiera dado instrucciones a la Guardia Civil para que dejase de patrullar a menos de 1,5

⁵⁰ De hecho, la nave británica, al ver acercarse a la patrullera española, lanzó advertencias por megafonía: «No pueden estar ustedes aquí, son aguas internacionales». Al parecer, se estaban realizando prácticas de tiro en el denominado objetivo número 1, que ha sido reconocido internacionalmente por la OTAN. Este tipo de objetivo tiene una marca roja con franjas amarillas, muy similar a la enseña nacional y que en opinión del Ministerio de Defensa británico, fue el motivo que ocasionó la confusión. Ver *El Faro de Algeciras*, de 20.11.2009 y de 21.11.2009. Igualmente, *Europa Sur*, de 20.11.2009 y de 22.11.2009.

⁵¹ Nota de Prensa 76-2009, del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 20.11.2009. Ver el debate y respuesta del entonces Ministro del Interior, A.P. Rubalcaba, sobre los últimos incidentes de la Guardia Civil, en el Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 129, de 02.12.2009, pp. 2996-2997. Igualmente, el debate y respuesta del entonces Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, M.A. Moratinos en el Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, nº 151, de 24.03.2010, pp. 12-13.

⁵² *Gibraltar Chronicle*, de 21.11.2009.

⁵³ *Europa Sur*, de 22.11.2009; *El Faro de Algeciras*, de 23.11.2009.

⁵⁴ *El Mundo*, de 04.11.2010. El Diario gibraltareño on-line, *Panorama*, en su edición de 18.12.2009, calificó la zona balizada como «exclusion zone».

⁵⁵ *Gibraltar Chronicle*, de 24.02.2010.

⁵⁶ *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

millas del Peñón⁵⁷.

- 16 de septiembre. La *Gibraltar Squadron* mantuvo en el mar a cuatro inmigrantes irregulares, sin socorrerles, y esperó la llegada de la Guardia Civil a fin de que fueran éstos quienes se hicieran cargo⁵⁸.

- 18 de septiembre. A fin de evitar un conflicto diplomático, y previo requerimiento del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Gobierno de Gibraltar tuvo que disculparse ante el Gobierno español por la intervención «incorrecta» de dos agentes de la RGP en La Línea, al proceder al registro de una vivienda particular sin haber alertado a las autoridades españolas⁵⁹.

- 16 de octubre. El *Foreign Office* informó que no tenía previsto aumentar la dotación de la *Gibraltar Squadron*, como había solicitado el entonces Primer Ministro del Peñón, P. Caruana, a fin de hacer frente a la escalada de incidentes con la Guardia Civil española⁶⁰.

- 19 de octubre. El Reino Unido solicitó a las autoridades españolas la retirada de unas boyas científicas colocadas en el entorno de las aguas de Gibraltar para el estudio de las corrientes marinas en la Bahía de Algeciras por parte de la Universidad de Cádiz. Según las autoridades españolas, no se pretendía en modo alguno delimitar la zona, y dos días después, el buque de la Armada española *Malaspina*, procedió a retirarlas una vez concluido el estudio, con la presencia de dos patrulleras de la *Gibraltar Squadron*⁶¹.

2011.-

- 28 de marzo. El Ministerio de Defensa británico, a través de un buque de la *Gibraltar Squadron* tuvo que alertar a una patrullera de la Guardia Civil que se alejara al encontrarse a apenas 500 metros del submarino estadounidense *Los Angeles-Class USS Providence*, y que salía del puerto de Gibraltar⁶².

2013.-

-29 de enero. Se producen dos incidentes, según se recoge en una nota de protesta emitida por el Gobierno gibraltareño. En el primero de ellos, la embarcación *Río Cerdana* de la Guardia

⁵⁷ *El Faro de Algeciras*, de 22.07.2010; *El Mundo*, de 18.07.2010 y de 19.07.2010; *Europa Sur*, de 20.07.2010. Esta posibilidad ya fue negada anteriormente por el entonces Ministro de Fomento, J. Blanco. *El Faro de Algeciras*, de 19.05.2010; *Europa Sur*, de 19.05.2010. La noticia también fue recogida semanas después por la prensa gibraltareña. Ver, *Gibraltar Chronicle*, de 20.09.2010.

⁵⁸ *El Mundo*, de 04.11.2010. El incidente no fue recogido por la prensa local.

⁵⁹ *El Faro de Algeciras*, de 18.09.2010, de 19.09.2010, y de 20.09.2010; *Europa Sur*, de 19.09.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 18.09.2010. Ver Comunicado 70-2010 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 18.09.2010.

⁶⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 16.10.2010.

⁶¹ *El Faro de Algeciras*, de 20.10.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 20.10.2010.

⁶² *Gibraltar Chronicle*, de 29.03.2011 y de 14.04.2011. Ver pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 578, de 30.05.2011, p. 96.

Civil dio el alto y realizó preguntas a los ocupantes de una embarcación cerca de la entrada del muelle sur de la Colonia. En el segundo, un barco de la Guardia Civil habría escoltado a dos pesqueros españoles en la Zona Este, en aguas en disputa⁶³.

-2 de febrero. Protesta oficial de Reino Unido derivado de la estancia durante 20 minutos del buque de la Armada Española Tornado P-44 en aguas en disputa, concretamente en la zona sur y justo antes de emprender rumbo hacia el Estrecho⁶⁴.

- 23 de agosto. Protesta del Gobierno gibraltareño por la presencia de una embarcación de la Guardia Civil cerca del arrecife artificial que se está construyendo⁶⁵.

-25 de octubre. Protestas del Gobierno gibraltareño debido a las labores de inspección del buque oceanográfico español *Emma Bardán* en aguas en disputa. Este buque, escoltado por tres patrulleras de la Guardia Civil, desplegó un sonar y, según la versión gibraltareña, ejerció jurisdicción en aguas en disputa⁶⁶.

-18 de noviembre. Protestas del Gobierno gibraltareño debido a la presencia y las labores de inspección del buque oceanográfico español *Ramón Margalef* en aguas en disputa durante 21 horas⁶⁷.

2014.-

-18/20 de enero. Protesta del Gobierno de Reino Unido al detectarse la navegación de dos embarcaciones españolas, un buque del SVA y el buque *Río Tormes* de la Guardia Civil, navegando por aguas en disputa sin las correspondientes luces de navegación⁶⁸.

- 2 de abril. Una patrulla de la Guardia Civil, que acudió a una llamada de auxilio del buque oceanográfico español *Ángeles Alvarriño*, fue interceptada con maniobras peligrosas por varias patrulleras de la RGP. Como consecuencia, el *Foreign Office* llamó a consultas al embajador español en Londres, calificando de «grave intrusión» el suceso, y se emitió una Nota de protesta del Gobierno español ante el embajador británico en Madrid⁶⁹.

⁶³ *Europa Sur*, de 31.01.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 30.01.2013. Government of Gibraltar, Press Release, n° 62/2013, de 31.01.2013.

⁶⁴ *Gibraltar Chronicle*, de 05.02.2013.

⁶⁵ Government of Gibraltar, Press Release, n° 610/2013, de 23.08.2013.

⁶⁶ *Europa Sur*, de 26.10.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 26.10.2013.

⁶⁷ *Gibraltar Chronicle*, de 20.11.2013; Government of Gibraltar, Press Release, n° 832/2013, de 19.11.2013; Press release Foreign Office, to summon Spanish Ambassador, de 19.1.2013. Ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre la llamada a consultas del embajador del Reino de España por el incidente del buque oceanográfico en Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 376, de 16.12.2013, pp. 1418-1419.

⁶⁸ *Gibraltar Chronicle*, de 21.01.2014.

⁶⁹ *El País*, de 03.04.2014. Government of Gibraltar, Press Release, n° 147/2014, de 02.04.2014; Press release Foreign Office summons Spanish Ambassador following Gibraltar incursion, de 02.04.2014. Ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre nuevo incidente en Gibraltar después de que patrulleras de la Royal Navy expulsasen a un buque de investigación y a la Guardia Civil, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 445, de 23.04.2014, pp.

-24 de abril. Protesta británica por la supuesta detención por parte de un buque de la Guardia Civil de una lancha rápida sospechosa de tráfico de estupefacientes en las BGTW. Según las autoridades españolas, tras la detención, se acercaron embarcaciones de la RGP que llegaron a embestir a la lancha detenida y que era guiada por un miembro de la Benemérita que resultó con heridas⁷⁰.

- 5 de octubre. La Guardia Civil tuvo que escoltar al buque oceanográfico *Ángeles Alvariño* después de que las embarcaciones de la *Royal Navy* estuvieran hostigándola a una milla y media de Punta Europa. Tras acercarse dos patrulleras de la Guardia Civil, el incidente finalizó cuando el buque de investigación se alejó hasta las tres millas. El incidente conllevó la protesta diplomática por parte de Londres⁷¹.

- 9 de octubre. La Asociación Unificada de la Guardia Civil (AUCG) rehusó a una reunión con la RGP, en el marco del *Eurocop*, al exigir las autoridades gibraltareñas, como condición previa, la aceptación de la «jurisdicción territorial» del Peñón⁷².

- 27 de octubre. La RGP ordena el abandono de aguas en disputa al buque oceanográfico *Francisco de Paula Navarro*, que realizaba unas mediaciones, produciéndose la correspondiente protesta del Gobierno gibraltareño⁷³.

4. Incidentes provocados por la detención de ciudadanos en las aguas en torno a Gibraltar

Dos incidentes se han producido dentro de esta categoría.

- 27 de noviembre de 2009. La RGP detuvo a un submarinista español a una milla de *Sandy Bay* –en la costa este del Peñón–, por una multa de tráfico. En efecto, la RGP tras detectar la 247-248, y respuesta del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 479, de 17.06.2014, pp. 395-396, y en la que se vuelve a incidir en la interpretación del Tratado de Utrecht por el cual las únicas aguas reconocidas a Reino Unido en Gibraltar serían las aguas interiores del puerto.

⁷⁰ *Europa Sur*, de 25.04.2014; *Gibraltar Chronicle*, de 25.04.2014. Ver pregunta del diputado de Izquierda Unida, R. Sixto sobre actuaciones realizadas frente a las autoridades gibraltareñas para evitar situaciones de acoso o lesiones a agentes del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, y especialmente frente a las lesiones sufridas por un agente del citado Servicio durante el transporte de una embarcación de contrabandistas interceptada, así como medidas previstas para evitar las actuaciones de este tipo por parte de la policía gibraltareña, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 460, de 19.05.2014, pp. 170-171. Ver pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre medidas para reforzar la seguridad de los agentes de la Guardia Civil que cumplen con su misión en las inmediaciones de Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 465, de 27.05.2014, pp. 133-134.

⁷¹ *El País*, de 06.10.2014; *Europa Sur*, de 06.10.2014. Ver pregunta de la diputada de UPyD I. Lozano sobre incidentes producidos el día 05/10/2014 en la costa de Gibraltar, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 557, de 12.11.2014, pp. 80-81.

⁷² *Europa Sur*, de 09.10.2014.

⁷³ *El País*, de 29.10.2014. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, n° 583/2014, de 29.10.2014, en que se afirma que con este incidente son ya 109 incursiones ilegales en las BGTW.

presencia de dos submarinistas en la zona, les requirió la documentación, comprobando que sobre uno de ellos pesaba una orden de detención como consecuencia de un delito menor de tráfico, por el que no se presentó en las dependencias policiales en la fecha requerida. Finalmente se le retiraron los cargos y fue puesto en libertad tras recibir un apercibimiento. Hubo un intercambio de notas verbales entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de los dos países a fin de aclarar los hechos⁷⁴.

- 27 de julio de 2012. Una patrullera de la Guardia Civil –la *Río Ceden*– detuvo un pesquero gibraltareño en aguas en torno a Gibraltar, por pescar de forma ilegal atún rojo. Los detenidos fueron llevados a Algeciras, y supuestamente la embarcación de la Benemérita no usó las luces de navegación para realizar la operación. Poco después, los detenidos fueron puestos en libertad sin cargos y tras pagar una sanción administrativa. La reacción de Londres llegó del Secretario de Estado británico para Europa, David Lidington, quien calificó la acción de «vergonzosa», «intolerable» e «ilegal», así como contraria al Derecho Internacional. La Guardia Civil, por su parte, explicó que la actuación fue simplemente “como si se hubiera puesto una sanción de tráfico”. Por su parte, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, declaró que la intervención “en aguas españolas fue correcta” y que la Benemérita cumplió su misión al atajar una actividad ilegal de pesca. Se produjo un intercambio de notas verbales para aclarar los hechos⁷⁵.

II. OPERACIONES CONJUNTAS HISPANO-GIBALTAREÑAS

A pesar de este incremento de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos en los últimos años, debemos destacar que se ha mantenido de forma paralela una cooperación policial efectiva, fundamentalmente en la lucha contra el tráfico de drogas. Así, dicha cooperación la podemos basar en el Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de junio de 1989⁷⁶,

⁷⁴ *El Faro de Algeciras*, de 28.11.2009; *Europa Sur*, de 28.11.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 28.11.2009 y de 01.12.2009. Igualmente, pregunta parlamentaria al Gobierno por parte del diputado del Partido Popular, J. I. Landaluce, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 338, de 18.02.2010, p. 259, y respuesta del Gobierno en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, n° 447, de 23.09.2010, p. 485. Ver el debate y respuesta del entonces Ministro del Interior, A. Pérez Rubalcaba, sobre los últimos incidentes de la Guardia Civil, en el Senado, *Diario de Sesiones del Senado*, n° 61, de 01.12.2009, pp. 2996-2997.

⁷⁵ *Europa Sur*, de 23.07.2012; *El Faro de Algeciras*, de 23.07.2012; *El País*, de 23.07.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 24.07.2012, 25.07.2012 y 30.07.2012. Cabe destacar que Gibraltar consideró el incidente como ajeno al conflicto pesquero, y en violación grave de su soberanía; para Londres, el incidente sí estaba en relación con el conflicto de los pescadores. Ver Government of Gibraltar, Press Release n° 466/2012, de 23.07.2012; Foreign Office Press Release, de 22.07.2012.

⁷⁶ Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de 26.06.1989, BOE n° 299, de 14.12.1990. Igualmente, de interés, Decisión marco 2004/757/JAI,

aplicable a Gibraltar⁷⁷. El mismo, que puede ser considerado como un Acuerdo Marco, se limita a prever la cooperación mediante el intercambio de información y el fomento de la colaboración en el ámbito de la asistencia preventiva, el tratamiento y rehabilitación y entre los cuerpos y fuerzas de seguridad. Igualmente se recoge el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales sobre incautación de sustancias. De cualquier modo, se prevé la posibilidad de denegar la ayuda si la petición de uno de los Estados parte puede afectar a la soberanía, seguridad, intereses nacionales u otros intereses esenciales, entre otros motivos.

Concretamente, la actual cooperación operativa entre las autoridades españolas y británicas en las aguas en torno a Gibraltar, se basa en un acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, y con base en el artículo 39.4 del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990⁷⁸. En esa fecha, los Gobiernos de España y Reino Unido alcanzaron un Acuerdo sobre el régimen relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la Unión Europea y de la entonces Comunidad Europea, y en relación con las comunicaciones oficiales y la transmisión de decisiones entre las autoridades de Gibraltar, incluidas las autoridades judiciales, y las de los Estados miembros de la Unión Europea (con excepción del Reino Unido). En concreto, el Acuerdo recoge la creación de una autoridad de enlace con sede en el Reino Unido para todo lo relativo a la cooperación con las autoridades españolas. Como consecuencia del Acuerdo, cualquier colaboración entre España y Gibraltar deberá realizarse a través de las autoridades británicas⁷⁹. Y como anexo a este Acuerdo, se recoge un acuerdo técnico de cooperación policial entre la RGP, por un lado, y la Policía Nacional y la Guardia Civil, por otro. El mismo, que expresamente indica que no afectará a las posiciones respectivas de los dos Estados sobre el contencioso, abarca la cooperación en la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza y otras formas de delincuencia en la región, organizadas o no, incluidos el terrorismo, el tráfico de seres humanos y los delitos

relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, DO L 335, de 11.11.2004, y que se aplica expresamente a Gibraltar.

⁷⁷ Canje de Notas de 3 de abril de 1991 con el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte para extender a Gibraltar el Tratado bilateral de Prevención y Represión del Tráfico Ilícito y el Uso Indebido de Drogas de 26 de junio de 1989, BOE, nº 78, de 31.03.1992.

⁷⁸ Acuerdo de Schengen de 14 de Junio de 1985 (Acuerdo relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes), y Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 19 de junio de 1990, DO L 239, de 22.09.2000 (BOE, nº 81 de 05.04.1994 y nº 85 de 09.04.1994).

⁷⁹ El Acuerdo se puede consultar en Doc. Consejo 7998/00, Autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y de la CE y tratados conexos, de 19.04.2000. Igualmente, VALLE GÁLVEZ, A. del; GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años...cit.*, pp. 473-477. Sobre la aplicación del Acuerdo en materia de cooperación judicial civil, ver CHECA MARTÍNEZ, M., «El régimen de cooperación judicial civil internacional con Gibraltar: fin de una controversia», en VALLE GÁLVEZ, A. del; GONZÁLEZ GARCÍA, I., (Eds.), *Gibraltar, 300 años...cit.*, pp. 353-360, en pp. 357-360.

contra menores, el tráfico ilegal de armas, drogas y bienes, los delitos medioambientales, la corrupción, el blanqueo de dinero y el fraude. Para ello, se establece el compromiso de facilitar el intercambio de información en tres niveles claramente identificados⁸⁰: en el primer nivel, tendríamos una comunicación constante, fluida y directa entre el Jefe de la Comandancia de la Guardia Civil de Algeciras y el Comisario de la RGP; un segundo nivel constituido por un Oficial de enlace para el intercambio de información en ambos sentidos. El flujo de información se realiza con el *Gibraltar Co-ordinating Center for Criminal Intelligence and Drugs*; el tercer nivel lo constituye la comunicación entre el Centro Operativo de Servicios de la Guardia Civil y el Centro de Comunicación de la RGP. De cualquier modo, y dada la casuística de las actuaciones, es habitual el intercambio de información mediante contacto directo entre los diferentes Mandos de las Unidades competentes en la actuación. Y en la mayoría de los casos, acudiendo a la figura de la persecución en caliente para justificar el intercambio de dichas comunicaciones.

Con base, entonces, en este acuerdo técnico de cooperación policial, se han documentado una serie de actuaciones conjuntas desde 2009, y en paralelo al surgimiento de incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de España y Reino Unido. En la mayoría de los casos, además, estas operaciones conjuntas se han desarrollado en ejecución del principio de *persecución en caliente*, permitiendo de este modo continuar las actuaciones en las aguas en torno a Gibraltar. Estas operaciones, por orden cronológico, serían las siguientes:

2009.-

- 23 de enero. Operación conjunta entre la RGP y la Guardia Civil, en aguas en torno al Peñón, y que acabó con la detención de cinco personas⁸¹.

- 26 de noviembre. Se produjo una acción totalmente excepcional según la prensa gibraltareña. Una patrullera de la Guardia Civil interceptó un barco sospechoso en aguas españolas cerca de la playa linense de La Atunera, y procedió de forma inmediata a avisar a la RGP⁸².

⁸⁰ Sobre los niveles de cooperación, ver respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre la situación de los agentes de la Guardia Civil que operan en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 618, de 02.08.2011, pp. 135-136. Igualmente, respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta del diputado A. Garzón (GIP) sobre el robustecimiento de la lucha contra la criminalidad organizada en la Costa del Sol (Málaga), *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 78, de 19.04.2012, pp. 323-324.

⁸¹ *Gibraltar Chronicle*, de 23.01.2009.

⁸² Según el *Gibraltar Chronicle*, de 27.11.2009: «The Guardia Civil would not ordinarily advise the RGP of a routine “innocent passage” through Gibraltar waters, but this time the situation was unusual. The courtesy call aimed to diffuse any concerns before they arose. Under normal circumstances this behind-the-scenes contact would be regarded as unremarkable. But against the background of persistent controversy over Gibraltar’s territorial waters, it offers a rare insight into daily realities at sea. “Our operational relations with the Guardia Civil remain very good,” an RGP spokesman said. It is standard, for example, for the Guardia Civil to contact the RGP when its vessels are engaged in a hot pursuit of suspected smugglers in waters close to the Rock, and vice versa».

- 10 de diciembre. En la zona de *Sandy Bay*, una nueva operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil, acabó con la detención de un sospechoso de narcotráfico⁸³.

2010.-

- 7 de febrero. En una persecución iniciada por el SVA se informó a la RGP cuando el perseguido entró en la zona del puerto de Gibraltar, aguas jurisdiccionales británicas. Finalmente, fue la RGP quien procedió a la detención⁸⁴.

- 9 de abril. En la zona del Mar de Levante, la Guardia Civil detectó una embarcación sospechosa con tres tripulantes y en coordinación con la RGP y con la participación de un helicóptero de Salvamento Marítimo *Helimer*. Los sospechosos fueron detenidos y llevados a territorio español, mientras que la embarcación y la droga fueron requisadas por la RGP⁸⁵.

- 12 de junio. Según la prensa gibraltareña, en una persecución por parte de la Guardia Civil sobre una moto acuática sospechosa, al adentrarse en aguas en torno al Peñón, se informó de ello a la RGP, dando a entender que se estaba produciendo una persecución en caliente. Finalmente, tanto la Guardia Civil como la moto regresaron a aguas españolas⁸⁶.

- 22 de julio. El ministro principal de Gibraltar, P. Caruana, aseguró en rueda de prensa tras la polémica suscitada por posibles incidentes de patrulleros de la Guardia Civil en aguas cercanas al Peñón, que «hay cooperación policial»⁸⁷.

- 7 de septiembre. De forma excepcional, la persecución en caliente se realizó en aguas españolas, con previo aviso por parte de la RGP, y siendo coordinada la operación por la Guardia Civil⁸⁸.

2011.-

- 13 de septiembre. Se detuvo a tres personas en la zona de *Eastern Beach*, tras una persecución por parte de la Guardia Civil, la cual informó de la misma a la RGP, actuando de forma coordinada en todo momento⁸⁹.

- 27 de septiembre. Nueva operación en la que participaron unidades de la Guardia Civil, el SVA, la RGP y la *Gibraltar Squadron*. Se rescató a un inmigrante irregular que había saltado al

⁸³ *El Faro de Algeciras*, de 11.12.2009; *Gibraltar Chronicle*, de 12.12.2009.

⁸⁴ *El Faro de Algeciras*, de 09.02.2010.

⁸⁵ *El Faro de Algeciras*, de 09.04.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 10.04.2010. Según este último, «“They gave us prior warning of what they were doing,” an RGP spokesman said».

⁸⁶ *Europa Sur*, de 15.06.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 16.06.2010.

⁸⁷ *El Faro de Algeciras*, de 22.07.2010.

⁸⁸ *Europa Sur*, de 07.09.2010. Según el *Gibraltar Chronicle*, de 06.09.2010: «[...] In a statement, the Guardia Civil said the RGP had alerted it to the chase “as part of the relationship of cooperation that exists between both police organisations”». Ver, igualmente, *Panorama*, de 07.09.2010.

⁸⁹ *Europa Sur*, de 15.09.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 15.09.2011.

mar desde una embarcación en la zona este de la Roca, para evitar ser detenido⁹⁰.

- 8 de noviembre. Operación en aguas españolas –en la zona de Puerto Chico y dentro de la Bahía de Algeciras–, y en donde tres miembros de la RGP resultaron heridos tras colisionar con la patrullera *Río Tormes* de la Guardia Civil, en una persecución conjunta. Los heridos fueron trasladados al hospital Punta de Europa de Algeciras y al hospital de la Línea antes de ser trasladados al *St. Bernard's Hospital* de Gibraltar. La persecución se inició en aguas en torno al Peñón cuando la Guardia Civil avisó a la RGP de una embarcación sospechosa⁹¹.

- 19 de noviembre. Nueva operación de la Guardia Civil y la RGP con la detención de tres sospechosos españoles en aguas en disputa⁹².

- 26 de noviembre. Operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP que culminó con la detención de tres personas por tráfico de drogas. La persecución comenzó en aguas españolas, y la Guardia Civil avisó a la RGP en cuanto la lancha perseguida se acercó al Peñón. La RGP procedió a la detención, recuperando la Guardia Civil una parte de la droga⁹³.

- 19 de diciembre. La RGP procedió a rescatar a cuatro inmigrantes irregulares subsaharianos, a unas 2 millas marinas al este de Punta Europa. La Guardia Civil contactó para ofrecer asistencia debido al mal estado del mar. Finalmente, los inmigrantes fueron llevados a tierra por una embarcación de la Benemérita⁹⁴.

2012.-

- 4 de febrero. Se detuvieron a cuatro personas tras una persecución por parte de la RGP en la cara este del Peñón, y en colaboración con la Guardia Civil⁹⁵.

- 23 de febrero. Hubo tres arrestados tras una operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP, cerca de Punta Europa. La persecución fue iniciada por la RGP, siendo posteriormente informada la Guardia Civil, una vez alcanzada las aguas españolas. Los detenidos fueron llevados finalmente al puerto gibraltareño, mientras que la embarcación fue remolcada por el SVA⁹⁶.

- 6 de octubre. Todavía caliente el conflicto pesquero, se produjo una operación conjunta entre la Guardia Civil y la RGP en la zona de *Camp Bay* que acabó con la detención de 3

⁹⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 28.09.2011.

⁹¹ *Panorama*, de 08.11.2011; *El Faro de Algeciras*, de 09.11.2011; *Europa Sur*, de 09.11.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 09.11.2011.

⁹² *Europa Sur*, de 22.11.2011; *Gibraltar Chronicle*, de 22.11.2011.

⁹³ *Europa Sur*, de 27.11.2011

⁹⁴ *Gibraltar Chronicle*, de 21.12.2011.

⁹⁵ *Gibraltar Chronicle*, de 04.02.2012.

⁹⁶ *Europa Sur*, de 25.02.2012; *Gibraltar Chronicle*, de 25.02.2012.

personas por tráfico de drogas⁹⁷.

- 30 de diciembre. Operación conjunta RGP y Guardia Civil, que acaba con la detención de un ciudadano español acusado de tráfico de estupefacientes⁹⁸.

2013.-

- 11 de junio. La RGP capturó a cuatro españoles en una embarcación con más de 500 kg de droga a bordo, y en una persecución que comenzó en las aguas en disputa y acabó en la costa linense. La RGP entregó a la Guardia Civil, que previamente había sido informada de la operación, la droga y el barco⁹⁹.

- 26 de junio. Operación conjunta RGP y Guardia Civil que acaba con la incautación de 900 kg de droga¹⁰⁰.

- 10 de agosto. Tras la notificación de la RGP a la Guardia Civil, se produce la detención de una embarcación y su tripulación por tráfico de estupefacientes en las aguas de la Bahía¹⁰¹.

- 22 de noviembre. Operación conjunta contra el tráfico de drogas. La persecución comenzó por parte de la RGP en aguas en disputa, y al entrar en aguas españolas, se informó a la Guardia Civil, la cual envió una embarcación de apoyo¹⁰².

2014.-

- 27 de febrero. Operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil que acabó con la detención de cinco ciudadanos españoles por tráfico de estupefacientes¹⁰³.

- 1 de marzo. Operación conjunta de la RGP y la Guardia Civil, produciéndose la detención de 19 personas acusadas de tráfico de estupefacientes. La persecución se inició por parte de la RGP, informando a la Benemérita cuando se prolongó la misma en aguas españolas¹⁰⁴.

- 9 de abril. La RGP y la *Royal Navy* asisten a una embarcación de la Benemérita que sufrió una avería mientras perseguía a una embarcación sospechosa cerca de Punta Europa¹⁰⁵.

- 20 de mayo. Operación conjunta entre la RGP y la Guardia Civil. La persecución se inicia en aguas españolas, y al entrar en las aguas en disputa se procedió a solicitar apoyo de la RGP.

⁹⁷ *Gibraltar Chronicle*, de 09.10.2012.

⁹⁸ *Gibraltar Chronicle*, de 30.12.2012.

⁹⁹ *Europa Sur*, de 12.06.2013.

¹⁰⁰ *Gibraltar Chronicle*, de 30.06.2013.

¹⁰¹ *Gibraltar Chronicle*, de 13.08.2013. Según la prensa gibraltareña, «In a statement from the RGP they said: “The joint search by the Royal Gibraltar Police and Guardia Civil is an example of the continuing cooperation at sea in the fight against drugs.”»

¹⁰² *Europa Sur*, de 22.11.2013; *Gibraltar Chronicle*, de 22.11.2013.

¹⁰³ *Gibraltar Chronicle*, de 28.02.2014 y 01.03.2014.

¹⁰⁴ *Europa Sur*, de 03.03.2014.

¹⁰⁵ *Gibraltar Chronicle*, de 10.04.2014.

Finalmente, la embarcación sospechosa salió de las BGTW en dirección hacia el Estrecho¹⁰⁶.

Frente a todos estos hechos, surgen una serie de cuestiones de interés:

En primer lugar, la aplicación del régimen de la *Persecución en Caliente (Hot Pursuit)* de acuerdo con el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, y la posibilidad de aplicarlo al caso concreto. En segundo lugar, se observa necesario establecer una estructura adecuada de cooperación, máxime cuando las contadas ocasiones de cooperación conjunta se han realizado de forma *ad hoc*, basado en el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, y actuando en régimen de persecución en caliente de difícil aplicación para el caso. La posibilidad de ubicar esta estructura en el ámbito de los Convenios Schengen, no parece una solución realista puesto que Reino Unido, y por ende Gibraltar, se encuentran fuera de este marco. Es por ello que el ya extinto Foro de Diálogo, o bien una estructura similar de consenso, pudiera facilitar finalmente protocolos adecuados para evitar nuevos incidentes en la zona y mejorar la lucha contra el tráfico ilícito, más allá de cualquier reivindicación de soberanía. Analicemos entonces todas estas opciones de solución.

III. OPCIONES DE SOLUCIÓN

1. La figura de la persecución en caliente en el marco del Convenio de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar

En la mayor parte de los casos recogidos en el apartado anterior y que han provocado incidentes, se ha recurrido a la figura de la *Persecución en Caliente (Hot Pursuit)*, y su incumplimiento, para justificar, por parte de las autoridades gibraltareñas, la expulsión de las aguas en torno a Gibraltar por falta de autorización.

De acuerdo con el Derecho del Mar, todo Estado es soberano para perseguir y castigar las infracciones cometidas por un buque que se encuentre en sus Aguas Interiores o en el Mar Territorial. Dado que esta posibilidad no existe en el caso de encontrarse el buque extranjero infractor en Alta Mar –a consecuencia del principio de la *Ley del Pabellón*–, puede ocurrir que, tras cometer la infracción, el buque busque el Alta Mar para alcanzar la inmunidad de que goza según el Derecho Internacional. Para evitar esta situación, la Costumbre Internacional, recogida en el Convenio de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar en su artículo 111, y en el Convenio de Ginebra sobre el Alta Mar (artículo 23), se contempla la figura de la *Persecución en Caliente*, considerada una limitación a la libertad de navegación. En efecto, esta figura conllevaría una continuación de la jurisdicción del Estado ribereño, más allá de sus

¹⁰⁶ *Gibraltar Chronicle*, de 22.05.2014.

fronteras reconocidas, y a fin de ejercer eficazmente la jurisdicción territorial¹⁰⁷. De acuerdo con el Derecho del Mar, la Persecución en Caliente está sujeta a una serie de condiciones que son, en todo caso, cumulativas. Estas condiciones serían las siguientes:

1.- Existencia de «motivos fundados» para creer, por parte de las autoridades del Estado ribereño, que el buque ha cometido una infracción de las leyes y reglamentos de dicho Estado.

2.- El Derecho Internacional reconoce que la infracción podrá haberse cometido tanto en Aguas Interiores y Mar Territorial, donde el Estado ribereño posee plena soberanía, como en la Zona Contigua, Aguas Archipelágicas, Zona Económica Exclusiva o en la Plataforma Continental.

3.- La persecución deberá comenzar mientras el buque o una de sus embarcaciones –la denominada *presencia constructiva*– se halle en una zona bajo soberanía o jurisdicción del Estado ribereño de las indicadas anteriormente.

4.- El Derecho de persecución sólo podrá ser ejercido por buques de guerra o aeronaves militares, o por otros buques o aeronaves que lleven signos claros y sean identificables como buques o aeronaves al servicio del Gobierno y autorizados a tal fin, siendo este último caso el de las embarcaciones de la Guardia Civil.

5.- La persecución no podrá comenzar mientras no se haya emitido una señal visual o auditiva, de acuerdo con el Código Internacional de Señales, y realizada desde una distancia que permita al buque extranjero verla u oírla.

6.- La persecución deberá ser continua y sin interrupción.

7.- La persecución cesará en el momento en el cual el buque perseguido entre en el Mar Territorial de su Estado de pabellón o en el de un tercer Estado, y salvo acuerdo en contrario que permitan continuar con la persecución en las aguas de dicho tercer Estado.

8.- Finalmente, la persecución debe permitir arrestar a la nave perseguida y escoltarla a un puerto del Estado ribereño.

Conviene ahora determinar si procede la aplicación del principio de Persecución en Caliente,

¹⁰⁷ Sobre la persecución en caliente, junto al ya clásico POULANTZAS, N., *The Right of Hot Pursuit in International Law*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1969, podemos citar, ALLEN, C. H., «Doctrine of Hot Pursuit: A Functional Interpretation Adaptable to Emerging Maritime Law Enforcement Technologies and Practices», *Ocean Development and International Law*, 1989, vol. 20, pp. 309-341; DUPUY, R.-J., VIGNES, D. (Ed.), *A Handbook of the Law of the Sea*, Vol. 2, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 856-862; LIROLA DELGADO, M^a. I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar. Cooperación internacional y práctica estatal», *Anuario de Derecho Internacional*, 1996, Vol. XII, pp. 523-576; MESSEGUER SÁNCHEZ, J. L., «El Derecho de persecución en Alta Mar: ¿derecho del Estado ribereño? o ¿excepción de la libertad de los mares?», *Revista Española de Derecho Militar*, 2001, n^o 77, pp. 591-605; O'CONNELL, D. P., *The International Law of the Sea, Volume II*, Clarendon Press, Oxford, 1984, pp. 1075-1093; REULAND, R. C., «The Customary Right of Hot Pursuit Onto the High Seas: Annotations to Article 111 of the Law of the Sea Convention», *Virginia Journal of International Law*, 1993, vol. 33, pp. 557-589. Ver, igualmente, Sentencia del Tribunal Internacional para el Derecho del Mar, de 1 de Julio de 1999, As. *Saiga (Saint-Vincent-et-les-Grenadines c. Guinée)*, par. 139-152.

stricto sensu, en la Bahía de Algeciras, y si de ello se derivaría algún tipo de consecuencia jurídica; máxime cuando estamos ante controversias territoriales entre dos Estados soberanos. Esto es, si la aplicación en el caso aquí analizado de la Persecución en Caliente, y su reconocimiento tanto por España como por Reino Unido, implicaría una aceptación tácita de aguas jurisdiccionales pertenecientes a alguno de los dos Estados.

Concretamente, en la mayor parte de los casos donde se han producido incidentes con la consiguiente expulsión –o invitación a salir de las aguas en torno a Gibraltar–, de embarcaciones de la Guardia Civil, la persecución se originó en aguas jurisdiccionales españolas, prolongándose por su Mar Territorial hasta entrar en las aguas en litigio¹⁰⁸. Para el caso de que las autoridades españolas informen y soliciten autorización para entrar y continuar la persecución en dichas aguas, se está reconociendo algo contrario a lo que se defiende política y públicamente: la existencia de aguas bajo jurisdicción británica en torno a Gibraltar. Con la finalidad de salvar esta situación, podríamos crear una ficción por la cual deslíndaríamos los supuestos de cooperación policial transfronteriza, y más allá de cualquier reivindicación soberana, a fin de lograr un espacio marítimo libre de ilícitos. Pero, en cualquier caso, la situación reincide en la incoherencia de la práctica española, y por la cual se defiende la inexistencia de cesión de jurisdicción sobre las aguas en torno a Gibraltar, pero posteriormente los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad actúan como si realmente Reino Unido –a través de las autoridades gibraltareñas– tuvieran dicha jurisdicción. Con todo, deberíamos rechazar, si bien para el caso concreto, la argumentación del régimen de la persecución en caliente, a la hora de solicitar la autorización de las autoridades gibraltareñas para entrar en las aguas en torno a Gibraltar, acudiendo más necesariamente a una estructura de cooperación transfronteriza y en la consecución de intereses comunes.

Con todo, no parece posible el recurso al régimen de la Persecución en Caliente *stricto sensu*, y de acuerdo con el Derecho del Mar, por lo que procederemos a analizar otras posibles soluciones.

¹⁰⁸ Otra cuestión es que la persecución se halla continuado en aguas jurisdiccionales británicas, y reconocidas como tales por España, esto es - de acuerdo con el Tratado de Utrecht -, las aguas del antiguo puerto de Gibraltar. Tales han sido los casos de los incidentes acaecidos el 7 de diciembre de 2009 y el 4 de agosto de 2010. *Vid.* ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Incidentes de la Guardia Civil con la *Royal Gibraltar Police* en las aguas de la Bahía de Algeciras:... *cít.*»

2. La persecución en caliente en el Convenio de Aplicación Schengen: su aplicación en el caso del Reino Unido y Gibraltar

En el marco del denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE¹⁰⁹, uno de los elementos operativos más interesantes ha sido, sin duda, la voluntad de los Estados miembros por promocionar los instrumentos de cooperación policial transfronteriza, tales como la creación de comisarías comunes¹¹⁰ y centros de cooperación policial y aduanera en las fronteras interiores¹¹¹.

En situaciones como la de la Bahía de Algeciras, donde se encuentra una de las rutas más importantes del tráfico de estupefacientes hacia Europa, la necesidad de una cooperación policial se antoja, cuanto menos, esencial. Es por ello que los continuos incidentes y desacuerdos entre las autoridades españolas y británicas, y la falta de un acuerdo bilateral que recoja protocolos de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, está favoreciendo la situación de inseguridad en toda la zona del Estrecho.

Como una primera solución, y en el marco de los Convenios de Schengen, se recoge la posibilidad de un mecanismo de persecución en caliente, que busca concretamente asegurar la realización de las operaciones policiales, en persecuciones transfronterizas, pero, y es aquí lo esencial, sin entrar a discutir sobre la jurisdicción territorial. Concretamente, en el Convenio de Aplicación de Schengen, en su artículo 41¹¹², prevé una suerte de persecución en caliente

¹⁰⁹ Sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, puede consultarse, VALLE GÁLVEZ, A. del, «La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y *Schengen*: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, nº 3, pp. 41-78; «La libre circulación de personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (I)», Cap. 4, y «La libre circulación de personas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (II)», Cap. 5 de Manuel LÓPEZ ESCUDERO, José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (Coords.), *Derecho comunitario material*, McGraw-Hill, Madrid, 2000, respectivamente pp. 41-50 y 51-63; «Las Fronteras de la Unión: el *modelo europeo* de fronteras», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, nº 12, pp. 299-341; «El reparto de competencias en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en Javier LINÁN NOGUERAS (Dir.), Carmen LÓPEZ-JURADO (Coord.), *La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea*, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 161-180; «Control de fronteras y Unión Europea», en Antonio REMIRO BROTONS, Carmen MARTÍNEZ CAPDEVILA (Eds.), *Movimientos migratorios y Derecho - Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* nº 7, BOE-UAM, Madrid 2004, pp. 67-81; «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa», en José MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis institucional*, Iustel, Madrid, 2008, pp. 417-435.

¹¹⁰ Ver Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre creación de comisarías conjuntas en la zona fronteriza común, BOE nº 175, de 20.07.1996, y nº 80 de 03.04.1997; Acuerdo entre el Reino de España y la República Portuguesa sobre la creación de comisarías comunes en frontera, BOE, nº 231, de 26.09.1998. Con terceros países, podemos citar el Acuerdo entre el Gobierno del Reino de España y el Gobierno del Reino de Marruecos en materia de cooperación policial transfronteriza, hecho «ad referendum» en Madrid, el 16.11.2010, BOE nº 116, de 15.05.2012.

¹¹¹ En el caso de Francia, ver Convenio de Cooperación Transfronteriza en Materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, BOE nº 224, de 18.09.2003.

¹¹² Sobre el régimen jurídico contenido en el art. 41, ver APRELL LASAGABASTER, C., «La cooperación policial en la Unión Europea: el acuerdo de Schengen versus Europol», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1996, nº 41, pp.

—únicamente terrestre—, entre los Estados partes, sobre una listado de delitos recogidos en el mismo artículo¹¹³ o bien las infracciones que puedan dar lugar a la extradición entre los Estados implicados¹¹⁴. Lo interesante de la regulación recogida en este artículo deriva del hecho de la no necesidad de contar con la previa autorización del Estado donde se desarrolla la persecución para el caso, siempre que exista una especial urgencia y al no haber podido ser advertidas previamente de la entrada, o cuando las autoridades no hayan podido personarse en el lugar con tiempo suficiente para reanudar la persecución. Esto es muy interesante para el caso de la Bahía de Algeciras y zona del Estrecho, dada la rapidez con que se producen las persecuciones marítimas y el escaso espacio marino en disputa: milla y media en la zona de poniente y tres millas en la zona de levante y al sur del Peñón. De cualquier modo, y según el artículo 41 del Convenio de Aplicación, cuando se produce el cruce de fronteras, deberá notificarse a las autoridades competentes, cesando la misma cuando estas así lo reclamen.

253-266; CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., *La cooperación policial en la Unión Europea: acerca Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, pp. 86-91; DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit in the EU», *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2008, n° 16, pp. 171-207; URTIZBEREA SEIN, I., «Cooperación policial y Derecho de persecución a la luz de un asunto en la frontera hispano-francesa», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997, n° 1, pp. 287-305. Ver, igualmente, Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook, de 12.12.2003, pp. 28-74, y su actualización en Council Doc, 10694/07, Police Cooperation Handbook, de 11.07.2007, pp. 12-14.

¹¹³ Se incluyen los siguientes delitos: asesinato, homicidio, violación, incendio provocado, falsificación de moneda, robo y encubrimiento con ánimo de lucro o receptación, extorsión, secuestro y toma de rehenes, tráfico de seres humanos, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, infracciones de las disposiciones legales en materia de armas y explosivos, destrucción con explosivos, transporte ilícito de residuos tóxicos y nocivos, y delito de fuga a raíz de un accidente con resultado de muerte o heridas graves.

¹¹⁴ Es interesante observar que la Orden de Detención Europea (Decisión marco 2002/584/JAI, DO L 190, de 18.07.2002), aparte de eliminar la extradición entre los Estados miembros, incluye en su listado todas las infracciones recogidas en el artículo 41 del Convenio de Aplicación de Schengen. Así, las infracciones recogidas en el artículo 2.2 de la Decisión marco serían: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas, con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, también la del euro, delitos de alta tecnología, en particular el informático, delitos contra el medio ambiente, comprendiendo el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y a la residencia en situación ilegal, homicidio voluntario y agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y de tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, en particular de antigüedades y de obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de los derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y de otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o de sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos propios de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y de buques y sabotaje. El Consejo, incluso, podrá ampliar el listado a través de la unanimidad.

Sobre la orden de detención europea, puede consultarse, FONSECA CARRILLO, F., «La orden de detención y entrega europea» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2003, n° 14, pp. 69-95; IGLESIAS SÁNCHEZ, S., «La jurisprudencia constitucional comparada sobre la orden europea de detención y entrega, y la naturaleza jurídica de los actos del Tercer Pilar», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2010, n° 35, pp. 169-192; NIETO MARTÍN, A., ARROYO ZAPATERO, L.A. (Coord.), *La orden de detención y entrega europea*, Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2006.

Además, los agentes que realizan la persecución no tendrán la competencia de interrogar, pero sí de detener hasta la llegada de las autoridades del Estado, pudiendo hacer uso de las armas únicamente en caso de legítima defensa¹¹⁵. Finalmente, a nivel bilateral, los Estados parte podrán ampliar el ámbito de aplicación y adoptar disposiciones adicionales (apartados 4 y 5 del artículo 39 del Convenio de Aplicación).

La persecución podrá ejercerse según dos modalidades a elección del Estado: a) en una zona o durante un período que empezará a contar a partir del cruce de la frontera, debiendo definirse éstos en una declaración adoptada en el momento de la firma del Convenio; b) sin límites de espacio ni de tiempo¹¹⁶.

Si bien es cierto que esta normativa Schengen está limitada al acuerdo interestatal para una persecución terrestre, existen otros modelos en la práctica mucho más cercanos al que nos podría interesar, y ello por cuanto que no establecen límites ni temporales ni espaciales, permitiendo, en algunos casos, una persecución por tierra, mar y aire¹¹⁷.

En el ámbito de la UE, el Convenio sobre asistencia mutua y cooperación entre las administraciones de aduanas de 1997 (*Convenio Nápoles II*)¹¹⁸ prevé la persecución en caliente por tierra, mar y aire (artículo 20) para los delitos recogidos en el artículo 19.1 de dicho Convenio y que se refieren, en su práctica totalidad, al tráfico ilícito de sustancias y productos.

¹¹⁵ Sobre el uso de la fuerza, ver DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit... *cit.*», pp. 187-188.

¹¹⁶ Siguiendo estos parámetros, y en el caso español, se han alcanzado acuerdos en la materia con Francia y Portugal, siempre en la persecución *terrestre*. Así, respecto a Francia, España ha adoptado una Declaración por la que se prevé la persecución en caliente durante diez kilómetros en el territorio del otro Estado, y únicamente para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el artículo 41. Sobre Portugal, la correspondiente Declaración hace referencia a una persecución de hasta cincuenta kilómetros, o bien durante un máximo de dos horas, y siempre para el caso de la comisión de las infracciones o delitos previstos en el mismo artículo 41. Ver Declaraciones en el momento de la ratificación del Convenio de Aplicación Schengen, de 1990, *BOE* nº 81, de 05.04.1994.

¹¹⁷ En primer lugar, podemos citar el Acuerdo que tiene Reino Unido con Estados Unidos, de noviembre de 1981, en el que el primero acepta de forma unilateral la persecución en caliente en sus aguas jurisdiccionales, por parte de autoridades americanas y en el marco de la lucha contra las drogas. Ver Acuerdo para facilitar la interdicción por los Estados Unidos de buques de Gran Bretaña sospechosos de tráfico de drogas, firmado en Londres el 13.11.1981. La aplicación de este Acuerdo se limita, en cualquier caso, a las denominadas «British Caribbean dependencies». Ver LIROLA DELGADO, M^a. I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar... *cit.*», pp. 549-552. Entre Estados europeos, Francia dispone de varios convenios con Bélgica, Luxemburgo y Alemania, en el que se les permite recíprocamente un derecho de persecución sin límite en tiempo y espacio. Por su parte, el Benelux tiene firmado un Convenio sobre intervención policial transfronteriza de 2004, que recoge más infracciones que Schengen, y permite la persecución en caliente por tierra, mar y aire y sin limitaciones respecto a la detención. Ver Acuerdo entre el Reino de Bélgica, Países Bajos y el Gran Ducado de Luxemburgo relativo a la intervención policial transfronteriza, de 08.06.2004. Ver, para todos, DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit... *cit.*», pp. 173 y ss.

¹¹⁸ Acto del Consejo, de 18.12.1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras, *DO* C 24, de 23.01.1998. Ver, igualmente, Informe explicativo sobre el Convenio celebrado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras (Texto aprobado por el Consejo el 28.05.1998), *DO* C 189, de 17.06.1998.

No obstante, el artículo 20.6 prevé una cláusula *opting out*, a través de una Declaración en el momento de la ratificación, y a la que está suscrita Reino Unido. Por otra parte, la propia Comisión Europea presentó una propuesta para mejorar la cooperación policial y que modificaba el Convenio de Aplicación de Schengen. La misma, no obstante, se limitaba a la persecución por vía terrestre y respetaba, en todo caso, el estatuto de Reino Unido en el acervo Schengen. La propuesta no tuvo el éxito esperado, siendo la última versión de abril de 2006, y retirada finalmente en marzo de 2009¹¹⁹.

Dados todos estos antecedentes, cabría vislumbrar la posibilidad de aplicar un régimen similar entre España y Reino Unido para evitar, de este modo, los incidentes en las aguas de la Bahía de Algeciras / Gibraltar. No obstante, aquí nos encontramos con una situación problemática que coloca un primer obstáculo a nuestra opción de solución, puesto que Reino Unido dispone de un estatuto específico en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia¹²⁰. En efecto, en el actual Tratado de Lisboa, el Protocolo n° 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, mantiene la cláusula *opting out* para las medidas relativas a controles en fronteras, asilo e inmigración, y cooperación judicial en materia civil, a las que se añaden, por la desaparición del Tercer Pilar y su integración en el TFUE, la cooperación policial y judicial en el ámbito penal. Por otro lado, en este mismo Protocolo n° 21, se introduce un nuevo artículo 4 *bis* de acuerdo al cual las disposiciones del Protocolo también se aplicarían a las medidas modificativas de otra medida anterior del Título V de la tercera parte del TFUE. Otra novedad la encontramos en el Protocolo n° 19, sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea, que incluye un nuevo artículo 5 en el que se prevé un procedimiento algo complejo que permite al Reino Unido no participar en una iniciativa que desarrolle el acervo Schengen a pesar de haber aceptado el acto de Schengen en el que se apoya dicho desarrollo. Además, una de las principales consecuencias de la integración de todo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el TFUE, es su inserción en el organigrama judicial de la UE, de tal modo que el nuevo esquema de Lisboa conlleva inevitablemente la no sujeción de Reino Unido, salvo decisión en contrario

¹¹⁹ Doc. COM (317) 2005, Propuesta de Decisión del Consejo, relativa a la mejora de la cooperación policial entre los Estados miembros de la Unión Europea, en especial en las fronteras interiores, y por la que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen, de 18.07.2005 (DO C 49, de 28.02.2006). La última versión en Council Doc. 7730/1/06, de 06.04.2006. La referencia de la retirada en DO C 71, de 25.03.2009

¹²⁰ Sobre la posición de Reino Unido en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ver, en general, FAHEY, E., «Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In after the Treaty of Lisbon», *Common Market Law Review*, 2010, n° 47, pp. 673-707; FLETCHER, M., «Schengen, the European Court of Justice and Flexibility Under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom's 'In' and 'Outs'», *European Constitutional Law Review*, 2009, n° 5, pp. 71-98. Igualmente, CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., *La cooperación policial en la Unión Europea...cit.*, pp. 48-54.

según el Protocolo nº 21, a la jurisdicción del TJUE en materias de control de fronteras, asilo, inmigración, cooperación judicial civil y penal y cooperación policial. Ello provoca, por tanto, un debilitamiento del ámbito territorial de actuación del Alto Tribunal en estas materias tan delicadas para los derechos de las personas.

En cuanto a Gibraltar, la aplicación del derecho de la UE, y dado que sus relaciones exteriores son competencia de Reino Unido, estará supeditada a la previa aceptación británica en lo referente al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, y de acuerdo con el Protocolo nº 21. Para ello, observamos dos modalidades de incorporación:

1.- A través de la adopción de Decisiones del Consejo por las que se aprueba la solicitud de Reino Unido de participar en ámbitos propios del acervo Schengen, y en los que de manera expresa se incluye su aplicación a Gibraltar. Aquí encontramos la Decisión 2000/365/CE, relativa a la participación parcial del Reino Unido en el acervo Schengen, y la Decisión 2004/926/CE, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte¹²¹. La primera de las Decisiones incorpora una cláusula relativa a la aplicación del acervo a Gibraltar (artículo 5.2) y establece, de forma muy precisa, las disposiciones a aplicar del acervo Schengen. En la segunda de las Decisiones, y en la materia que nos interesa, se indica que las disposiciones mencionadas en la anterior Decisión 2000/365/CE se ejecutarán por Gibraltar a partir del 1 de enero de 2005. En la misma fecha se aplicarán las disposiciones de los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen adoptados desde la Decisión 2000/365/CE y recogidos en el Anexo I¹²². Con todo, y en el marco de la cooperación policial, se aplicará a Gibraltar la normativa sobre asistencia policial, cooperación para la tramitación de información y protección de datos de carácter personal (artículos 87 y 88 TFUE). Por contra, se ha excluido expresamente de aplicación la

¹²¹ Decisión 2000/365/CE, sobre la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de participar en algunas de las disposiciones del acervo de Schengen, *DO L 131*, de 01.06.2000; y Decisión 2004/926/CE, sobre la ejecución de partes del acervo de Schengen por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, *DO L 395*, de 31.12.2004.

¹²² En el Anexo I de la Decisión 2004/926/CE, se recogen los actos que desarrollan el acervo de Schengen y que serán ejecutados por el Reino Unido, incluido Gibraltar: Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, *DO C 197*, de 12.07.2000; Directiva 2001/51/CE, por la que se completan las disposiciones del artículo 26 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, *DO L 187* de 10.07.2001; Acto del Consejo, de 16 de octubre de 2001, por el que se celebra el Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (disposiciones contempladas en el artículo 15 del Protocolo), *DO C 326*, de 21.11.2001; Decisión marco 2002/946/JAI, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, *DO L 328*, de 05.12.2002; Directiva 2002/90/CE, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, *DO L 328*, de 05.12.2002; Reglamento 2004/377/CE, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, *DO L 64*, de 02.03.2004; Directiva 2004/82/CE, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, *DO L 261*, de 06.08.2004.

normativa sobre cooperación policial en relación con el derecho de persecución y vigilancia transfronteriza (artículos 40 y 41 del Convenio de Aplicación de Schengen de 1990)¹²³.

2.- A través de la mención expresa *ad hoc* de su aplicación a Gibraltar en los propios actos adoptados por la UE, concentrándose dicha práctica en materias de cooperación policial y judicial en el ámbito penal –materias recogidas en el extinto Tercer Pilar–, exceptuándose, en todo caso, el derecho de persecución y la vigilancia transfronteriza¹²⁴.

Descartada, igualmente, esta solución, analizaremos la posibilidad de un Acuerdo específico entre España y Reino Unido y por el cual se establezca un protocolo de actuación conjunta por vía marítima en materia policial. Ello tendería a mejorar la cooperación ya existente de

¹²³ Ver, IZQUIERDO SANS, C., «Gibraltar en la Unión Europea», en A. del VALLE, I. GONZÁLEZ GARCÍA (Eds.), *Gibraltar, 300 años...cit.*, pp. 131-153, en pp. 140-143.

¹²⁴ Hasta junio de 2014, la normativa UE que, de forma expresa, incluye a Gibraltar en su aplicación, sería la siguiente: Decisión 2000/375/JAI, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet, DO L 138, de 09.06.2000; Decisión marco 2000/383/JAI, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro, DO L 140, de 14.06.2000; Decisión marco 2001/220/JAI, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, DO L 82, de 22.03.2001; Decisión marco 2001/413/JAI, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo, DO L 149, de 02.06.2001; Decisión marco 2001/500/JAI, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, DO L 182, de 05.07.2001; Decisión 2002/187/JAI, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia, DO L 63, de 06.03.2002; Decisión marco 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, DO L 190, de 18.07.2002; Decisión marco 2002/629/JAI, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos, DO L 203, de 01.08.2002; Decisión marco 2003/80/JAI, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal; DO L 29, de 05.02.2003; Decisión 2003/170/JAI, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros, DO L 67, de 12.03.2003; Decisión 2003/335/JAI, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, DO L 118, de 14.05.2003; Decisión marco 2003/568/JAI, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado, DO L 192, de 31.07.2003; Decisión marco 2003/577/JAI, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, DO L 196, de 02.08.2003; Decisión 2003/642/JAI, sobre la aplicación a Gibraltar del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades o de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 226, de 10.09.2003; Decisión marco 2004/68/JAI, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, DO L 13, de 20.01.2004; Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, DO L 335, de 11.11.2004; Decisión marco 2005/214/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias, DO L 76, de 22.03.2005; Decisión 2005/671/JAI, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo, DO L 253, de 29.09.2005; Decisión Marco 2008/841/JAI, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada, DO L 300, de 11.11.2008; Decisión Marco 2008/909/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea, DO L 327, de 05.12.2008; Decisión Marco 2008/913/JAI, relativa a la lucha contra determinadas formas y manifestaciones de racismo y xenofobia mediante el Derecho penal, DO L 328, de 06.12.2008; Decisión Marco 2008/947/JAI, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, DO L 337, de 16.12.2008; Decisión Marco 2009/299/JAI, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado, DO L 81, de 27.3.2009.

los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad de ambos Estados en la zona del Estrecho de Gibraltar. Y para lo cual, podríamos ubicar dicho Acuerdo en sede de alguna estructura similar al Foro tripartito de Diálogo. Es más, estos protocolos de actuación podrían ir perfectamente ubicados en un Acuerdo práctico sobre las aguas, que salvara las posiciones de los Estados respecto a sus reclamaciones, pero que permitiera evitar un nuevo conflicto en materia de pesca o luchar de forma eficaz contra la degradación del medio ambiente en la zona.

3. La conclusión de Acuerdos específicos de cooperación como opción de solución: el modelo del Foro de Diálogo

Conviene plantear por último la posibilidad de un acuerdo específico bilateral, para lo cual el precedente del extinto Foro de Diálogo podría sernos de utilidad¹²⁵. Además, podemos partir de la existencia de dos convenios. El primero de ellos sería el ya citado Acuerdo entre España y Reino Unido en materia de prevención y represión del tráfico ilícito y el uso indebido de las drogas, de junio de 1989, aplicable a Gibraltar. Este Tratado establecería un marco legal previo, en cuyo seno podría perfectamente ubicarse un acuerdo práctico específico que recogiera un protocolo de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar. El segundo de los convenios de interés en esta materia sería el Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar, de marzo de 1990¹²⁶. Este Tratado hispano-italiano, en desarrollo del Convenio de Naciones Unidas de 1988¹²⁷, prevé en su artículo 5 la posibilidad de realizar una intervención por parte de un Estado parte en Alta Mar y sin necesidad de consentimiento expreso. Esto es, se ha optado por la superación del principio de consentimiento del Estado del pabellón —al igual que en el Acuerdo entre Reino Unido y Estados Unidos de noviembre de 1981—, por lo que el mismo Convenio implica una autorización implícita de actuación¹²⁸. La acción del Estado perseguidor llega a implicar el perseguir y bloquear el buque, inspeccionar la documentación, proceder, en su caso, a incautar la droga, «el arresto de las personas implicadas y, si procede,

¹²⁵ Sobre el Foro de Diálogo, en general, ver GONZÁLEZ GARCÍA, I., VALLE GÁLVEZ, A. del (Eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009. Igualmente, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de Diálogo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n° 9 (2005).

¹²⁶ *Tratado entre España y la República Italiana para la represión del tráfico ilícito de drogas en el mar*, de 23.03.1990, BOE n° 108, de 06.05.1994.

¹²⁷ Nos referimos al *Convenio de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y de sustancias psicotrópicas*, de 20.12.1988, BOE n° 270, de 10.11.1990.

¹²⁸ La profesora LIROLA diferencia entre la jurisdicción *exclusiva* de cada Parte en relación con los hechos cometidos en sus aguas jurisdiccionales, y la jurisdicción *preferente* del Estado bajo cuyo pabellón se encuentre el buque que ha cometido la infracción fuera de las aguas territoriales. Ver LIROLA DELGADO, M^a. I., «La represión del tráfico ilícito de drogas en Alta Mar... *cit.*», pp. 556-560.

conducir al puerto idóneo más cercano al buque», informando en todo caso al Estado del pabellón. Por tanto, el Acuerdo con Italia podría servirnos de precedente, a la hora de plantear un convenio de cooperación policial y que permitiera la intervención en las aguas en torno a Gibraltar sobre embarcaciones con pabellón español o británico, y sin necesidad de solicitar la previa autorización, exceptuando, de este modo, el principio de la Ley del Pabellón.

Junto a estos antecedentes legales, conviene destacar la posición española respecto a la posibilidad de concluir acuerdos de cooperación. Así, dicha posición se encuentra en una proposición no de ley (nº 161/0001487) aprobada por la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, en su sesión del 27 de abril de 2010, y por título *Cooperación policial en la Bahía de Algeciras y Gibraltar*²⁹. El texto decía lo siguiente:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Mejorar los mecanismos de proceder de los agentes, que permita incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en las aguas de la Bahía de Algeciras, que son todas de titularidad española.
2. Potenciar la cooperación judicial, aduanera y policial que se ha empezado a desarrollar en el ámbito del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, en concreto, sobre las formas de actuación de los agentes que permitan incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la zona y en particular en la Bahía de Algeciras.

La proposición, en definitiva, trataba de encauzar la cooperación policial a través del Foro de Diálogo, destacando la soberanía española de las aguas, pero, y esto es lo importante, basando la cooperación en la necesidad de una actuación conjunta transfronteriza e interestatal para luchar contra el tráfico de drogas y la criminalidad organizada.

Junto al texto, se incluían dos enmiendas, del Partido Popular y del Partido Socialista, respectivamente, que eran fiel reflejo de las posiciones contrapuestas de ambos partidos a la hora de afrontar la necesidad de una cooperación policial en la zona. Así, en la enmienda del Partido Popular, se eludía hablar del Foro de Diálogo y se hacía referencia explícita a la soberanía española de las aguas en torno a Gibraltar. El texto decía así:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Crear un Protocolo de actuación que establezca la forma de proceder de los agentes, que permita incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en el mar territorial español que rodea Gibraltar.

Dicho Protocolo incluirá:

- La declaración explícita del Gobierno español de que la soberanía del Reino Unido se limite exclusivamente a las aguas interiores del Puerto gibraltareño, y en modo alguno al mar territorial adyacente.
- El mando de dicho Protocolo de actuación sea solo y exclusivamente español al ser estas

¹²⁹ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 390, de 11.05.2010, pp. 7-8.

aguas españolas en su totalidad.

2. Poner en conocimiento inmediato del Reino Unido dicho Protocolo.

Por su parte, en la enmienda presentada por el Partido Socialista, se defendía la negociación en el seno del Foro de Diálogo, y sin perjuicio de las reivindicaciones de soberanía y jurisdicción:

El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a:

1. Potenciar la cooperación judicial, aduanera y policial que se ha empezado a desarrollar en el ámbito del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, con vistas a alcanzar entendimientos entre los participantes en el mismo en materia de cooperación policial y, en concreto, sobre las formas de actuación de los agentes, que permitan incrementar la cooperación policial y la eficacia de la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en la zona y en particular en la bahía de Algeciras. Este objetivo, como todos los que se persiguen en el ámbito del Foro, se desarrollará sin perjuicio de las respectivas posiciones de los participantes en materia de soberanía y de jurisdicción.

2. Poner especial énfasis en el seguimiento que, de esta materia, se realice anualmente por el Foro Ministerial, donde debe llevarse a cabo el análisis y valoración de los avances en la implantación, y el desarrollo de las diferentes iniciativas y entendimientos entre los participantes en materia de cooperación policial en la zona.»

Un año después, tras un nuevo incidente, el 24 de abril de 2011 con la RGP, y en donde resultó herido un agente de la Guardia Civil, la diputada R. Díez, de UPyD, preguntaba al Gobierno sobre la falta de aplicación de la proposición no de ley. En su respuesta, el Gobierno destacaba la clara posición española de reconocer únicamente a Reino Unido los espacios marinos explícitamente cedidos por el Tratado de Utrecht. Según el Gobierno, esta posición hacía «imposible la adopción de acuerdos o protocolos formales», que recoja explícita o implícitamente las pretensiones británicas. Con todo, se abogaba por profundizar la cooperación policial, aduanera y judicial de carácter transfronterizo en el seno del Foro de Diálogo, y a fin de adoptar protocolos de actuación eficaces. Y, por supuesto, desvinculándolos y sin afectar a la posición española sobre la controversia¹³⁰.

Conviene tener en cuenta, igualmente, que las cuestiones relativas a la cooperación policial han sido siempre delicadas en el seno de dicho Foro, desde su primera referencia en la reunión de 26 de marzo de 2007¹³¹. Así, respecto a la reunión de 2 de julio de 2008, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se mostraba partidario de asegurar una cooperación más estrecha así como analizar los medios disponibles, incluidos el intercambio de información,

¹³⁰ Respuesta escrita por parte del Secretario de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, a pregunta de la diputada de UPyD R. Díez sobre la situación de los agentes de la Guardia Civil que operan en la Bahía de Algeciras y Gibraltar, en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, nº 618, de 02.08.2011, pp. 135-136.

¹³¹ Comunicado 17-2007 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 26.03.2007. La cooperación policial se incluyó en las negociaciones a partir de la denominada Segunda Fase de Negociación del Foro. Ver, GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Resultados prácticos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar (2004-2009): evaluación y perspectivas», en I. GONZÁLEZ GARCÍA, A. del VALLE (Eds.), *Gibraltar y el Foro tripartito...cit.*, pp. 135-166, en pp. 152-156. Los Comunicados del Ministerio, pueden consultarse, igualmente, en esta última monografía, en pp. 415 y ss.

la cooperación informativa y las comunicaciones¹³². En concreto, en la reunión de 21 de julio de 2009, se estableció el marco para las próximas negociaciones relativas, entre otros, a la cooperación policial, destacándose que una cooperación más eficaz será beneficiosa para los ciudadanos de ambos lados de la verja/frontera¹³³, dando cumplimiento a las obligaciones impuestas por la UE. Para ello, y a través de los Grupos de Trabajo, se acordó revisar y mejorar las estructuras y modalidades de cooperación entre las autoridades policiales; finalmente, y en cuanto a la cooperación operativa, se perseguía fomentar un mayor número de operaciones conjuntas, e identificando medidas para actuar contra la delincuencia organizada, entre otros¹³⁴. No obstante, la sensibilidad por estas cuestiones así como el recrudecimiento de los incidentes entre los cuerpos de seguridad en las aguas en torno a Gibraltar, obligaron a acordar tratar los temas de cooperación policial, judicial y aduanera, a nivel político, y a fin de buscar fórmulas para facilitar la cooperación, evitar dichos incidentes y permitir elaborar posibles acuerdos. Se abogaba incluso por acuerdos verbales, no escritos –del tipo *Gentlemen's Agreements*–, similar al del uso conjunto del aeropuerto, al acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000, o al acuerdo en materia de pesca de 1988, y que no afectase, en ningún caso, a las reivindicaciones sobre las aguas¹³⁵. Tras un periodo en suspenso de las reuniones del Foro, y con ocasión del citado incidente del 24 de abril de 2011, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación mostró su disposición a llegar a acuerdos de cooperación policial, sin afectar a las reivindicaciones de soberanía, y para facilitar la labor de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad¹³⁶. No obstante, en las reuniones políticas mantenidas posteriormente no se alcanzó acuerdo alguno¹³⁷.

Finalmente, los cambios de Gobierno en España y Gibraltar, a finales de 2011, han propiciado una nueva situación. En ella, el Ministro español de Asuntos Exteriores y de Cooperación, J.M. García-Margallo, ha abogado por volver a los Acuerdos de Bruselas de 1984, para negociar bilateralmente la soberanía del Peñón, y reformular el Foro de Diálogo con una nueva configuración «a cuatro»; de tal forma que junto a dos Estados, se incluyera las autoridades gibraltareñas y las autoridades del Campo de Gibraltar («dos banderas y cuatro

¹³² Comunicado 44-2008 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 02.07.2008.

¹³³ Sobre el concepto de verja/frontera, ver VALLE GÁLVEZ, A. del, «La “Verja” de Gibraltar», en A. del VALLE, I. GONZÁLEZ (Eds.), *Gibraltar, 300 años...cit.*, pp. 155-176.

¹³⁴ Comunicado 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 21.07.2009. Igualmente, *El Faro de Algeciras*, 30.11.2009. Incluso se llegó a hablar de patrullas conjuntas. Ver *Europa Sur*, de 23.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 23.02.2010.

¹³⁵ Comunicado 77-2010 del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de 21.10.2010. Igualmente, *Gibraltar Chronicle*, de 30.09.2010; *Europa Sur*, de 01.10.2010.

¹³⁶ *Europa Sur*, de 02.05.2011. Igualmente, Government of Gibraltar, Press Release, n° 117/2011, de 26.04.2011.

¹³⁷ *Europa Sur*, de 04.11.2011.

voces»). Las reacciones tanto de Reino Unido como del Primer Ministro de Gibraltar, F. Picardo, han sido claras en defender que no se negociará nada sin el consentimiento de los gibraltareños¹³⁸. Esta situación ha provocado la cancelación del Foro de Diálogo como ente apto para el acercamiento de posiciones y la cooperación transfronteriza¹³⁹.

Con todo, convendría plantear algunas propuestas coherentes con la realidad y que, fundamentalmente no afecten a las reivindicaciones de soberanía de las partes. Visto, inicialmente la imposibilidad de acuerdos en el marco de Schengen o en el seno del Foro de Diálogo, tripartito o cuatripartito, deberíamos buscar opciones imaginativas a fin de lograr una solución adecuada a los incidentes entre los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en la Bahía de Algeciras/Gibraltar. En concreto, podríamos prever dos tipos de acuerdos. El primero de ellos, específico en materia policial y para hacer frente a los tráfico ilícitos. El segundo de ellos, más general, sería un acuerdo práctico sobre las aguas, en el cual quedase enmarcado los protocolos de actuación policial, y que cubrirían, igualmente, las cuestiones de pesca y medioambientales.

En cuanto a los acuerdos que incluirían protocolos de actuación en materia policial, deberían basarse en no establecer como obligatorio el aviso previo a las autoridades del otro Estado –partiendo del modelo del Tratado hispano-italiano de 1990–, de tal forma que se pudiera continuar la persecución, incluso, en las aguas en litigio, mejorando de esta forma la eficacia de la lucha contra el tráfico ilegal. Del mismo modo, cabría la detención de las embarcaciones y puesta en custodia por parte del Estado perseguidor, informando en todo momento a la otra parte y para el caso de haberse cometido igualmente una infracción punible en ambos Estados; al finalizar la actuación se emitiría un informe a la otra parte, detallando todas las acciones realizadas. Convendría crear Centros o Puntos de cooperación conjunta¹⁴⁰, al modo

¹³⁸ La posición española puede verse en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación (García-Margallo Marfil), para informar sobre los últimos acontecimientos en relación con Gibraltar, Comisión de Asuntos Exteriores, n° 392, de 03.09.2013. Igualmente, *El País*, de 26.01.2012, de 20.02.2012 y de 22.02.2012; *El Mundo*, de 01.02.2012 y de 10.03.2012; *El Faro de Algeciras*, de 24.01.2012 y de 14.03.2012; *Europa Sur*, de 25.01.2012, de 02.02.2012, de 22.02.2012, de 29.02.2012 y de 23.02.2012. Ver VALLE GÁLVEZ, A. del, «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *ARI*, 21/2012, de 23.03.2012.

¹³⁹ Sobre la situación actual del contencioso sobre Gibraltar, puede verse VALLE GÁLVEZ, A. del: «¿De verdad cedimos el Peñón?. Opciones estratégicas de España sobre Gibraltar a los 300 años del Tratado de Utrecht», *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol LXV, n° 2 (2013), pp. 117-156; «Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014», *Revista Catalana de Dret Públic*, n° 48 (2014), pp. 24-52; y «La controversia de Gibraltar: fronteras, controles en la verja, marco de diálogo y Unión Europea», en GRASA HERNÁNDEZ, R., BLANC ALTEMIER, A., DIAGO DIAGO, P. (DRS.), MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C. (COORD.), *La aplicación de la mediación en la resolución de los conflictos en el Mediterráneo (Iniciativa para la mediación en el Mediterráneo)*, AEPDIRI, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Madrid, 2015, pp. 189-198.

¹⁴⁰ Y tomando como ejemplo los Centros regionales de cooperación para la lucha contra la inmigración irregular creados en el seno de la Red Mediterráneo de Patrullas Costeras (MEDSEA), y más concretamente, de la Red de

de unidades de enlace, a fin de facilitar la comunicación entre las autoridades¹⁴¹. Además, sería necesaria una cierta armonización legislativa de España y Reino Unido, a fin de identificar de forma común las infracciones (piénsese en la práctica de *Bunkering*, con sus consecuencias negativas para el medio ambiente, si bien, inicialmente, y en materia de lucha contra el tráfico de sustancias ilícitas, podríamos basarnos en el Acuerdo bilateral sobre la materia de 1989)¹⁴².

Igualmente, otra opción ya destacada sería el establecimiento de patrullas conjuntas, al igual como ya existen entre España y Marruecos y España con otros Estados subsaharianos, para hacer frente al tráfico de estupefacientes y de inmigración irregular¹⁴³. Sobre estas patrullas, su principal ventaja sería dejar al margen totalmente cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción, actuando de forma conjunta y para hacer frente a amenazas comunes en una zona compartida como son las aguas en torno a Gibraltar. Basándonos en el Manual de Cooperación Policial del Consejo¹⁴⁴, sería interesante crear una estructura común de la Guardia Civil y de la RGP en la zona, a partir de estándares europeos, en materia de formación. Respecto al estatuto de las patrullas conjuntas, podríamos acudir al previsto para los equipos de intervención rápida (*Rapid Border Intervention Teams – RABIT*), en el seno de la Agencia FRONTEX¹⁴⁵. De esta forma, los miembros de la Guardia Civil y de la RGP mantendrían

Patrullas Europeas (*European Patrols Network*). Ver, sobre MEDSEA, Doc. Conseil 11490/1/03 REV 1, Etude de faisabilité relative au contrôle des frontières maritimes de l'UE – Rapport final, de 19.09.2003; Doc. COM (2006) 275, Hacia una futura política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares, de 07.06.2006; Consejo de Justicia e Interior, de 05-06.10.2006 (Doc. Consejo 13068/06, de 06.10.2006); Council Doc. 12049/06 EXT 1, Frontex feasibility Study on Mediterranean Coastal Patrols Network – MEDSEA, de 20.11.2006, parcialmente publicado; Doc. COM (2006) 733, Refuerzo de la gestión de las fronteras marítimas meridionales de la Unión Europea, de 30.11.2006; y Doc. COM (2008) 69, preparación de los próximos pasos en la gestión de fronteras de la UE, de 13.02.2008. Sobre las *European Patrol Networks*, ver, MEMO/07/203, de 24.05.2007; Nota de Prensa de FRONTEX, de 24.05.2007. Igualmente, Doc. Assemblée de l'UEO, n° 1986, La surveillance des frontières maritimes de l'Europe – Réponse au rapport annuel du Conseil, de 03.12.2007. Desde 2008 se han creado los siguientes centros nacionales de coordinación de patrullas: EPN-HERMES (sur de Cerdeña), EPN-EUXINE (Mar Negro y Delta del Danubio) y EPN-INDALO (sur de las costas españolas). Ver Doc. Assemblée de l'UEO, n° 2051, La surveillance maritime européenne, de 02.12.2009.

¹⁴¹ Para ello podríamos acudir a lo ya previsto en el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000. Por otra parte, la comunicación podría realizarse a través de la Red TETRA (*Terrestrial Trunked Radio*), y a la que están incorporados tanto España como Reino Unido. Ver DAMAN, M., «Cross-border Hot Pursuit... *cit.*», pp. 184-185.

¹⁴² Igualmente, habría que tener en cuenta la Decisión marco 2004/757/JAI, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas, DO, L 335, de 11.11.2004, y que se aplica expresamente a Gibraltar.

¹⁴³ Ver *Europa Sur*, de 23.02.2010; *Gibraltar Chronicle*, de 23.02.2010. Sobre las patrullas conjuntas, ver ACOSTA SÁNCHEZ, M., VALLE GÁLVEZ, A. del, «La crisis de los cayucos - la Agencia Europea de Fronteras-FRONTEX y el control marítimo de la inmigración clandestina», *Tiempo de Paz*, n° 86 (2006), pp. 19-30, en p. 23; ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Coopération et Sécurité aux frontières extérieures européennes : le cas du détroit de Gibraltar», *Annuaire Français de Droit International*, Vol. 54 (2008), pp. 197-225, en p. 220.

¹⁴⁴ Council Doc, 15732/03, Police Cooperation Handbook...*cit.*

¹⁴⁵ Ver Reglamento 2007/863/CE, por el que se establece un mecanismo para la creación de equipos de intervención rápida en las fronteras y que modifica el Reglamento 2004/2007/CE, por lo que respecta a este mecanismo y regula

su uniforme, conservando su condición de autoridades nacionales; podrían ejercer todas las funciones a fin de llevar a cabo las tareas de inspección y vigilancia, respetando la legislación nacional, europea e internacional, y estando sujetos al régimen disciplinario de su Estado de origen¹⁴⁶.

Finalmente, estos acuerdos en materia policial podrían quedar enmarcados en otro Acuerdo práctico sobre las aguas¹⁴⁷. El mismo, respetando la posición española sobre la controversia, pasaría por reconocer o acordar la situación actual de hecho, esto es el ejercicio provisional de la jurisdicción británica sobre las aguas en torno al Peñón, o incluso el control de la navegación, y hasta que se lograra un acuerdo sobre el fondo del asunto. Además, podría incluirse una cláusula sobre las aguas del Istmo, de tal forma que se reconociese su régimen diferenciado respecto de las aguas en torno al Peñón. Estos acuerdos podrían adoptar la forma de acuerdos no normativos o *Gentlemen's Agreements*, y con objeto de dar un marco de actuación adecuado, estable y coordinado a fin de evitar nuevos conflictos pesqueros, mejorar la protección del medio marino —a través de los LICs o de las Estrategias Marinas¹⁴⁸— o, incluso, facilitar la consecución de protocolos de actuación en materia policial.

Y es que se observa esencial, en la Bahía de Algeciras y el Estrecho de Gibraltar, lograr instrumentos adecuados y eficaces para hacer frente a los retos de nuestro tiempo. Y ello pasa, ineludiblemente, por dejar al margen cualquier reivindicación de soberanía y jurisdicción sobre las aguas si realmente los Estados desean cooperar para alcanzar una zona común estable y libre de cualquier amenaza, asegurando de este modo el bienestar de la población.

IV. CONCLUSIONES

La controversia sobre la jurisdicción y la soberanía respecto a las aguas en torno al Peñón e Istmo de Gibraltar se ha visto agravada tras el inicio del contencioso sobre los LIC ante el

las funciones y competencias de los agentes invitados, DO L 199, de 31.07.2007. Ver, igualmente, Reglamento 2011/1168/EU, que modifica el Reglamento 2004/2007/CE, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L 304, de 22.11.2011.

¹⁴⁶ En este contexto, habría que tener presente la creación de una Agencia de Control de Fronteras por parte de Gibraltar, y que está pendiente de aplicación por el nuevo Primer Ministro. Ver, *Borders and Coastguard Act*, 2011-28, de 14.10.2011; *El País*, de 19.06.2012.

¹⁴⁷ Sobre esta novedosa propuesta de acuerdo práctico sobre las aguas, y basado en *Gentlemen's Agreements* en el marco del Foro de Diálogo, ver VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I., VERDÚ BAEZA, J., «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar... *cit.*», pp. 424-439.

¹⁴⁸ Sobre la aplicación de la Estrategia Marina Europea en la Bahía de Algeciras, ver GONZÁLEZ GARCÍA, I., ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar»; *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 25 (2013).

Tribunal de Luxemburgo, en mayo de 2009. En efecto, hasta esa fecha, el acuerdo técnico de cooperación policial de abril de 2000 constituía el instrumento formal adecuado para la cooperación entre las autoridades hispano-gibraltareñas en la lucha contra los tráficos ilícitos en la zona. E incluso ha tenido buenos resultados tras el estallido del conflicto pesquero en la primavera de 2012, debido a la existencia de claros intereses comunes. No obstante, en nuestra opinión, el surgimiento de numerosos incidentes en las aguas responde a cuestiones políticas que tienden a obstaculizar o dificultar cualquier manifestación de cooperación en la zona.

En cuanto a la posibilidad de alcanzar protocolos de actuación en materia policial, no parecen factibles los mismos con los instrumentos legales actuales, y dada la situación particular de Reino Unido, y por ende de Gibraltar, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y el Acervo Schengen. El Foro de Diálogo, totalmente derogado, hubiera sido el marco adecuado para plantear opciones solventes a fin de mejorar la cooperación policial desde un punto de vista más material, basadas en una cooperación transfronteriza o la creación de patrullas conjuntas. Es por ello que debería constituirse alguna estructura similar de concertación entre todas las partes, y que actuase como ente de referencia.

En este punto, debemos ser muy críticos con la posición española. Así, parte de una posición política de nulo reconocimiento de aguas jurisdiccionales británicas. Sin embargo, en la mayoría de incidentes, se ha optado por evitar cualquier agravamiento de la situación, aceptando una jurisdicción *de facto* de Reino Unido sobre las aguas, y en las que las autoridades gibraltareñas desarrollan todo tipo de actividad de prevención y control. En nuestra opinión, la actitud española no deja de ser, al menos, incoherente y perjudicial para sus intereses, por lo que abogamos por crear un marco de compromisos mutuos –como por ejemplo a través de un Acuerdo práctico sobre las aguas y basado en *Gentlemen's Agreements*– a fin de reconocer de forma provisional la situación de hecho, sin afectar a las reivindicaciones españolas, pero originando un punto de partida válido para solventar las cuestiones de fondo.

Es por ello que, en el presente trabajo, abogamos por una cooperación eficaz entre España y Reino Unido, buscando el interés común y alejado de cualquier reivindicación de soberanía. La Bahía de Algeciras y las aguas en torno al Peñón merecen una mayor dedicación por parte de los Gobiernos, si realmente desean que se constituya como una pasarela de culturas y continentes, y libre de toda amenaza para la estabilidad y seguridad en la zona.



Cuadernos de Gibraltar **Gibraltar Reports**

#01 | 2015

Sumario - Enero / Diciembre 2015

Table of Contents - January / December 2015

EDITORIAL

Presentación de la revista.

ESTUDIOS

Antonio REMIRO BROTONS, **“Gibraltar”**.

PARTE I - EL TRATADO DE UTRECHT (1713-2013)

Ángel J. SÁEZ RODRÍGUEZ, **Gibraltar en 1704.**

José Ramón REMACHA TEJADA, **La Paz de Utrecht.**

Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, **Gibraltar y el derecho de la descolonización.**

Alejandro del VALLE GÁLVEZ, **España y la cuestión de Gibraltar, a los 300 años del Tratado de Utrecht.**

Jesús VERDÚ BAEZA, **Las aguas de Gibraltar, el Tratado de Utrecht y el Derecho Internacional del Mar.**

PARTE II - LA CRISIS DE GIBRALTAR (2013-2015)

Alejandro del VALLE GÁLVEZ, **The Gibraltar crisis and the measures, options and strategies open to Spain.**

Inmaculada GONZÁLEZ GARCÍA, **La pesca y el medio ambiente en las aguas de Gibraltar: la necesaria cooperación hispano-británica en el marco de la Unión Europea.**

Miguel ACOSTA SÁNCHEZ, **Incidentes hispano-británicos en las aguas de la Bahía de Algeciras / Gibraltar (2009-2014): ¿Qué soluciones?**

ÁGORA

Daniel FEETHAM, **La cuestión de Gibraltar: una perspectiva personal del líder de la oposición de Gibraltar.**

Dominique SEARLE, **The San Roque Talk.**

DOCUMENTACIÓN



AUGibraltar
Aula Universitaria
Gibraltar - Campo de Gibraltar

CÁTEDRA JEAN MONNET
INMIGRACIÓN Y FRONTERAS
DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA

EDUCACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA


SERIE ESTUDIOS
INTERNACIONALES
Y EUROPEOS DE CÁDIZ