

#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

LA PESCA Y EL MEDIO AMBIENTE EN LAS AGUAS DE GIBRALTAR: LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-BRITÁNICA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

INMACULADA GONZÁLEZ GARCÍA¹

I. LA PESCA Y LOS DISTINTOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA (ESPAÑA/REINO UNIDO; GOBIERNO DE GIBRALTAR/PESCADORES ESPAÑOLES) – II. EL MEDIO AMBIENTE Y LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-BRITÁNICA EN EL MARCO DE LA UE: LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA Y LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN – III. EL MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE: NUEVAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR? – IV. REFLEXIÓN FINAL

La pesca y el medio ambiente son las dos grandes materias que, inicialmente, marcaron el ritmo de los incidentes protagonizados por España, el Reino Unido y Gibraltar en julio y agosto de 2013². Todo se precipitó tras el lanzamiento por el Gobierno de Gibraltar de setenta bloques de hormigón en un caladero en el que tradicionalmente faenaban los pescadores de la Bahía de Algeciras³, alegando motivos medioambientales en unas aguas que tanto España

¹ Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Cádiz. Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D «Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho», DER2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+I 2013-2016, financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad y los fondos FEDER de la UE, Investigador Principal Alejandro del Valle Gálvez. El presente estudio desarrolla aspectos que se trataron en un trabajo previo, titulado «Gibraltar y la problemática cooperación transfronteriza hispano-británica en materia de pesca y medio ambiente», publicado en AGUDO ZAMORA, M. J. y VÁZQUEZ GÓMEZ E. M.^a (Coords.), *III Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad, Libro de Actas*. Consejería de la Presidencia e Igualdad, Junta de Andalucía, Sevilla, 2014, pp. 219-234.

² A la pesca y el medio ambiente pronto se sumó el control de personas y de mercancías en la verja/frontera en la lucha contra el contrabando de tabaco. Pueden verse los Informes de la Comisión sobre la situación fronteriza en La Línea (España) y Gibraltar (UK), European comisión – IP/13/1086, de 15 de noviembre de 2013, en la sección de Documentación de la presente publicación *Cuadernos de Gibraltar-Gibraltar Reports*, nº 1 (2015). Sobre la crisis abierta en el verano de 2013, vid. VALLE GÁLVEZ, A. del, «La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 32/2013 de 19.08.2013, en <www.realinstitutoelcano.org>.

³ Vid. la denuncia presentada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA) ante la Fiscalía de Medio Ambiente del lanzamiento de los bloques de hormigón en la zona de la Línea de la Concepción (Cádiz), que imposibilita el desarrollo de la actividad marisquera española tradicional en la zona, y dificulta la pesca de cerco. Vid. Nota de Prensa: «El MAGRAMA denuncia el vertido incontrolado de 70 bloques de hormigón en aguas próximas a Gibraltar» (30.07.2013). Vid. igualmente «El MAGRAMA amplía la denuncia contra

como el Reino Unido reivindican bajo su soberanía⁴. Y es que, mientras España niega la existencia de aguas jurisdiccionales británicas en torno al Peñón conforme a la doctrina de la costa seca, el Reino Unido siempre las ha reclamado y ejercido *de facto* jurisdicción sobre las mismas⁵.

Centraremos nuestro estudio en la necesaria cooperación hispano-británica que la normativa europea reclama a los Estados miembros en materia medioambiental, planteando las posibilidades de cooperación transfronteriza en unas aguas limítrofes con las de terceros países, siendo este el caso de Marruecos, en el Estrecho de Gibraltar. Para ello, analizaremos los distintos modelos de cooperación regional de la Unión Europea (UE) establecidos en la Estrategia Europa 2020, así como las posibilidades de cooperación entre el Gobierno de Gibraltar y la Junta de Andalucía, al asumir éstos competencias en los ámbitos materiales objeto de estudio.

I. LA PESCA Y LOS DISTINTOS ACUERDOS DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA (ESPAÑA/REINO UNIDO; GOBIERNO DE GIBRALTAR/PESCADORES ESPAÑOLES)

Los incidentes aludidos que protagonizaron, principalmente, los pescadores españoles y el Gobierno de Gibraltar, se iniciaron meses antes del lanzamiento por este último de los

los incumplimientos medioambientales en Gibraltar» (28.08.2013) y «El MAGRAMA rechaza que el hundimiento de bloques de hormigón en Gibraltar responda a motivos medioambientales y pesqueros» (29.08.2013). Las noticias de prensa del citado Ministerio que citemos en adelante pueden consultarse en <www.magrama.es> o <<http://www.magrama.gob.es/es/prensa/ultimas-noticias/>>. Puede verse la localización del arrecife artificial desencadenante de la crisis de 2013 en la Figura 1, al final de la presente contribución.

⁴ Acerca de las controversias hispano-británicas sobre Gibraltar, puede verse VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I. (Eds.), *Gibraltar, 300 años*, Serie Estudios Internacionales y Europeos de Cádiz, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004. En concreto, de GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «La bahía de Algeciras y las aguas españolas» en la referida obra colectiva, *Gibraltar, 300 años*, pp. 211-236; «Los espacios marítimos del Istmo y Peñón de Gibraltar: cuestiones en torno a su delimitación» en SOBRINO HEREDIA, J. M. (Ed.), *Mares y océanos en un mundo en cambio: tendencias jurídicas, actores y factores*, Tirant Lo Blanch / Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Valencia, 2007, pp. 141-169; «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. También VALLE GÁLVEZ, A. del, GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDÚ BAEZA, J., «Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del *Sussex*: Por un Acuerdo de delimitación de aguas», *Política Exterior*, vol. 21, n° 117 (2007), pp. 163-176 y; de los mismos autores: «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en AZNAR GÓMEZ, M. (Coord.), *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González, Tomo I*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 407-440 y; VERDÚ BAEZA, J., *Gibraltar: controversia y medio ambiente*, Dykinson, 2008 y «La controversia sobre las aguas de Gibraltar: el mito de la costa seca», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 66 (2014), pp. 81-126.

⁵ De hecho, el Reino Unido ha delimitado unilateralmente las aguas del Peñón: 1,5 millas en la zona de poniente que se adentra en la Bahía de Algeciras –siendo su naturaleza de aguas interiores al albergar éstas el puerto de Gibraltar–, y 3 millas de mar territorial en la zona de levante y también en la zona sur del Estrecho. Se trata de las denominadas *British Gibraltar Territorial Waters* (BGTW).

bloques de hormigón en las aguas próximas al aeropuerto de Gibraltar, siendo numerosos los incidentes que desde hacía meses venían protagonizando el *Gibraltar Squadron* de la *Royal Navy* y la Guardia Civil española, en defensa, estos últimos, de los intereses de dichos pescadores⁶.

En efecto, el origen de la crisis está en la ruptura de las negociaciones que desde marzo de 2012 mantenían las cofradías de pescadores de la Línea de la Concepción y Algeciras con las autoridades gibraltareñas⁷, tras suspender el Gobierno del Sr. Fabian Picardo, Ministro Principal de Gibraltar, el acuerdo de pesca que su predecesor, el Sr. Caruana, había firmado el 3 de febrero de 1999 con las cofradías de pescadores del Campo de Gibraltar, alegando para ello la preservación de la flora y fauna marinas⁸. Así, el lanzamiento de los bloques en julio de 2013 fue el último acto que terminó frustrando toda posibilidad de alcanzar un acuerdo al respecto.

En los términos del acuerdo o entendimiento (*Joint Understanding*) de 1999 entre el Gobierno de Gibraltar y los pescadores españoles, el sector pesquero del Campo de Gibraltar respetaba de hecho el derecho de las autoridades gibraltareñas a legislar en materia de pesca lo que estimaran conveniente, respetando, por lo tanto, la validez de la *Nature Protection Ordinance* (ley de Gibraltar) al respecto. E, igualmente, se comprometía a respetar las instrucciones de las autoridades policiales de Gibraltar en la aplicación de dicha ley. Las partes entendían que se debía volver al *status quo* existente en el periodo que va desde 1991 y comienzos de 1997, aplicándose la ley con el mismo grado de tolerancia que durante ese periodo. Literalmente, el Gobierno de Gibraltar manifiesta que su objetivo no es que se aplique la ley con más rigor que antes y, por lo tanto, al igual que durante 1991 a 1997 habrá pesca por tolerancia en la aplicación de la ley y no por derecho o invalidez de la misma.

De esta manera, en el Anexo al acuerdo de 1999 se especificaban las circunstancias y zonas de aplicación del mismo: 1.- Zona occidental: menos de 225 metros de distancia a la costa; sin que excedan de 4 el número de barcos con sus redes caladas; y sin que se califiquen

⁶ Sobre los numerosos incidentes entre la Guardia Civil y la *Royal Gibraltar Police* en los últimos años, puede verse ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «Encuentros y desencuentros hispano-británicos en las aguas en torno a Gibraltar: ¿son posibles acuerdos de cooperación práctica?», *Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. 28 (2012), pp. 233-275.

⁷ Vid. *Elpais.com* (17.05.2012): «La Guardia Civil escoltará a los pesqueros que faenen en Gibraltar»; Arias Cañete en declaraciones en el Congreso de los Diputados: «Nuestros pescadores tienen pleno derecho a pescar en las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar» (Nota de Prensa de 30.05.2012); «Carlos Domínguez—Secretario General de Pesca— asegura que España reafirma la soberanía española sobre las aguas que rodean el Peñón de Gibraltar», Nota de Prensa de 18.09.2012.

⁸ El Gobierno de Gibraltar terminó prohibiendo a los pescadores españoles el uso de redes en las aguas que rodean el Peñón. Sobre el Acuerdo de 1999 y su oposición a las normas de protección del medio ambiente marino gibraltareño, vid. el Comunicado n° 247/2012, de 17.04.2012: «Government explains its policy to Spanish fishermen» en <<http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/247-2012.pdf>.> Sobre esta problemática puede verse: *Elpais.com* (20.08.2012): «Gibraltar esgrime “la rica diversidad” de las aguas del Peñón para impedir la pesca».

a tales efectos, como buques faenando, los botes luceros. Se especificaba igualmente que nunca se podrá obstaculizar la entrada y salida de las dos bocanas del puerto de Gibraltar ni entorpecer el movimiento de buques. 2.- Zona de levante: menos de 225 metros de la playa o costa. Circunstancias todas ellas que no significan, en términos literales, que se permita la vulneración de la *Nature Protection Ordinance*, comprometiéndose el sector pesquero español a respetar las instrucciones de las autoridades policiales en cualquier caso. También se previó mantener el contacto para cualquier aclaración que fuera necesaria de dicho entendimiento⁹.

Este acuerdo de pesca de 1999 respondía a la práctica entonces promovida por el Sr. Caruana, ante la inexistencia de un marco jurídico legitimador de actividades de cooperación transfronteriza entre los Estados y entre las entidades territoriales situadas a uno y otro lado de la Verja/frontera.

Y es que en la Declaración de Bruselas de 1984, la cooperación transfronteriza se vinculó a las cuestiones de soberanía, por lo que al no haber avances en éstas, tampoco se pudo avanzar en los temas de cooperación. Si bien algunos acuerdos pudieron alcanzarse por parte de España y el Reino Unido, estos no llegaron a aplicarse, al no contar con el consentimiento del Gobierno de Gibraltar, responsable de su ejecución¹⁰. Se daba entonces la paradoja de que acuerdos interestatales de cooperación, como el Acuerdo verbal entre los Gobiernos de España y el Reino Unido de 1998 en materia de pesca, quedaban sin efectos por la oposición del Gobierno local gibraltareño¹¹.

En efecto, como hemos ya adelantado, el problema de la pesca en las aguas de la Bahía de Algeciras/Gibraltar fue objeto de atención por parte de ambos países, cuyos Gobiernos adoptaron el 5 de octubre de 1998, tras un largo proceso negociador, lo que denominaron un «compromiso, entendimiento o acuerdo verbal». Denominación que obedecía, según la explicación expresa referida, «a que tanto España como el Reino Unido no hemos

⁹ El Acuerdo o entendimiento (*Joint Understanding*) de 3 de febrero de 1999 entre el Gobierno de Gibraltar y los pescadores españoles, puede verse en <<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcaff/366/9042006.htm>>. Y también en la Sección de Documentación de esta Revista, en pp. 267-268.

¹⁰ En este sentido, la primacía de los intereses de los Estados tuvo un efecto paralizante sobre las actividades de cooperación transfronteriza, como señala Bernardino León, entonces Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, en la publicación «Gibraltar: Cuestión de Estado» en el Diario *ABC*, de 17.12.2004, pfo. 4: «[...] la excesiva relación mecánica establecida entre avances en materia de soberanía y avances en cooperación tuvo un efecto paralizante [...]», <http://www.abc.es/hemeroteca/historico-17-12-2004/abc/Nacional/gibraltar-cuestion-de-estado_963999435512.html>.

¹¹ También ocurrió con la «Declaración conjunta sobre el aeropuerto de Gibraltar», suscrita en 1987 por los Gobiernos centrales español y británico. Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo Foro tripartito de diálogo», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 2005, n° 9, pp. 5-6. El Acuerdo de pesca de 1999 vino a sustituir al hispano-británico de 1998. Sobre este último puede verse GONZÁLEZ GARCÍA, I., «La Bahía de Algeciras y las aguas españolas», *Gibraltar, 300 años... cit.*, pp. 228-231. El texto del Acuerdo de 1998 puede consultarse en la Sección de Documentación de esta Revista, en pp. 263-266.

pretendido una mejora de nuestras posiciones sobre la soberanía de las aguas en litigio, lo que necesariamente hubiera sido el caso en un acuerdo formal por escrito, pues una de las dos posiciones habría necesariamente prevalecido sobre la otra»¹².

Precisamente, los continuos incidentes que en materia de pesca se fueron sucediendo¹³, también después de su adopción¹⁴, condujeron a los pescadores españoles del Campo de Gibraltar a firmar el acuerdo de pesca con el Sr. Caruana, volviendo así *al status quo* existente en el periodo 1991-1997¹⁵. Un acuerdo que fue suspendido por el Gobierno del Sr. Picardo, motivando la crisis de Gibraltar en el verano de 2013.

En los términos del acuerdo o compromiso hispano-británico de 1998, se permitía a los pescadores españoles faenar en las aguas en litigio próximas al Peñón (esto es, milla y media en poniente y tres millas en levante), no así en las denominadas «aguas del Almirantazgo» o «zona de seguridad militar», referida ésta a la franja de 200 metros de anchura hacia el

¹² Puede verse el Compromiso hispano-británico para la pesca en las aguas próximas al Peñón, de 1998, en la Sección de Documentación de este número de *Cuadernos de Gibraltar / Gibraltar Reports*, en <<http://www.gibnet.com/fish/fishag.htm>>, así como en <<http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm199899/cmselect/cmcaff/366/9042004.htm>>. En el numeral 4 de las observaciones en él contenidas se especifica que «[...] por parte de España, ello no implica reconocimiento de jurisdicción británica alguna sobre esa zona, como tampoco la aceptación británica de nuestros pesqueros en las aguas en litigio implica lo contrario». La Nota del Ministerio de Asuntos Exteriores español por la que se publica el referido compromiso hispano-británico es de fecha 3 de noviembre de 1998.

¹³ Vid. al respecto los artículos de prensa (desde el 14 de mayo de 1993 hasta el 2 de julio de 1997) publicados en *Europa Sur y Área. Diario del Campo de Gibraltar*. Sobre el rechazo por parte del Gobierno español de la protesta del Ejecutivo británico por la actuación de pesqueros españoles en las aguas cercanas al Peñón de Gibraltar, vid. *El País*, de 8 y 17 de septiembre de 1998.

¹⁴ Vid. los comunicados emitidos por la Oficina de Información Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores español, durante los días 28 y 29 de enero de 1999, núms. 8.421 y 8.422. En el primero de ellos, el Gobierno español, tras manifestar su preocupación por la situación pesquera en las aguas próximas al Peñón, insta al Reino Unido a reconocer igualmente, y de manera pública e inequívoca, la existencia del acuerdo verbal ratificado en Luxemburgo el 5 de octubre por los Ministros de Asuntos Exteriores de ambos países, así como a manifestar su voluntad de cumplirlo. En el segundo de ellos, y tras el apresamiento del pesquero español «Piraña», el Ministerio de Asuntos Exteriores español presentó al embajador del Reino Unido una protesta oficial por el apresamiento, «al tiempo que le solicitaba el levantamiento de las acusaciones contra los pescadores, la devolución de las fianzas y de las artes de pesca incautadas». Según se hizo contar en dicho comunicado, se pidió una vez más al Gobierno británico que ratificara de nuevo públicamente la vigencia del acuerdo alcanzado el 5 de octubre y que garantizara su cumplimiento, haciendo constar de forma expresa que: «A falta de una respuesta adecuada del Gobierno británico, el Gobierno español se vería obligado a reaccionar en la forma que estimara conveniente».

Vid. igualmente la comparecencia en el Congreso de los Diputados del entonces Ministro español de Asuntos Exteriores, Sr. Matutes, para informar sobre «la situación creada por el incumplimiento del acuerdo verbal alcanzado entre España y el Reino Unido en relación a la actividad pesquera en aguas próximas a Gibraltar»; «acciones que está llevando a cabo el Gobierno a favor de los pesqueros españoles que faenan en aguas cercanas al Peñón de Gibraltar y que han sido víctimas de hostigamiento por parte de patrulleras gibraltareñas»; y «posición del Gobierno con relación a Gibraltar» en *Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, Comisiones, Año 1999, VI Legislatura, núm. 611.

¹⁵ Fue en 1991 cuando el entonces Ministro Principal de Gibraltar, el Sr. Bossano, promulgó una Ley gibraltareña sobre la protección de la naturaleza en sus denominadas aguas territoriales. Vid. UXÓ PALASÍ, J., «Gibraltar. La soberanía sobre sus aguas», *Veintiuno*, invierno, 1999-2000, pp. 27-29.

interior de la Bahía y paralela a los diques de entrada al Puerto de Gibraltar¹⁶. Los motivos que fundamentaron esta prohibición fueron la seguridad marítima (dejar libres los accesos al puerto de Gibraltar) y militar de la base naval británica, así como el respeto de la normativa española y comunitaria en materia de pesca.

Como vemos, en esta materia se han aprobado Acuerdos informales entre Gobiernos o entre entidades a uno y otro lado de la Verja. Y es que, al no haber un marco jurídico legitimador de las actividades de cooperación transfronteriza entre las entidades territoriales menores a uno y otro lado de la verja/frontera, las actividades de cooperación transfronteriza con Gibraltar fueron desarrolladas de forma espontánea, y en un plano político, por el Ayuntamiento de Los Barrios, principalmente, pero también por la Mancomunidad de Municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar, la Diputación Provincial de Cádiz y la Junta de Andalucía¹⁷.

Una situación que cambia en diciembre de 2004 con la creación por los Gobiernos de España, el Reino Unido y Gibraltar, de un marco institucionalizado de cooperación transfronteriza, conocido como el Foro de Diálogo sobre Gibraltar¹⁸, en cuya agenda de trabajo se incluyó de forma expresa en 2007 la cooperación en cuestiones medioambientales¹⁹. Incluso se llegó a deslindar expresamente, en julio de 2009, los acuerdos sobre Cuestiones medioambientales

¹⁶ Se entiende por pesca en dicha «zona de seguridad militar», tanto «tener las redes caladas como la presencia de barcos pesqueros o barcos luceros, salvo en tránsito». En los términos del citado Acuerdo «el número de barcos con sus redes caladas en un momento determinado no debe exceder de tres». Vid. el numeral dos de los términos del citado acuerdo o compromiso hispano-británico para la pesca en las aguas próximas al Peñón.

¹⁷ Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I.: «El marco estatal y subestatal de la cooperación transfronteriza entre Gibraltar y el Campo de Gibraltar» en la citada obra colectiva *Gibraltar, 300 años*, pp. 315-338, y «Gibraltar: Cooperación transfronteriza y nuevo foro tripartito de diálogo»... *cit.*

¹⁸ Con el fin de impulsar un proceso que, tras el fracaso de las negociaciones hispano-británicas sobre la co-soberanía del Peñón de 2001-2002, había quedado en suspenso, el anterior Gobierno español (Sr. Rodríguez Zapatero) diseñó un cambio de estrategia que llevó a los Ministros de Asuntos Exteriores español y británico en octubre de 2004 a «considerar y realizar consultas ulteriores sobre el establecimiento de un nuevo Foro de diálogo con agenda abierta sobre Gibraltar». Puede verse el Comunicado n° 9.556, de 27.10.04, de la Oficina de Información Diplomática (OID) del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAEC) español. El Foro de Diálogo fue creado formalmente el 16 de diciembre de ese mismo año, por los Gobiernos de España, del Reino Unido y de Gibraltar (Comunicado de la OID n° 9.583, de 16.12.04). Sobre el Foro, puede verse: GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VALLE GÁLVEZ, A. del, *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, Dykinson, Madrid, 2009. GONZÁLEZ GARCÍA, I. «La nueva estrategia para Gibraltar: El Foro tripartito de diálogo y los acuerdos de 2006», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. 58, n° 1 (2006), pp. 821-842.

¹⁹ Las últimas reuniones técnicas del Foro se celebraron a finales de 2010. Vid. el Comunicado de la Dirección General de Comunicación Exterior del MAEC n° 77-2010, de 21.10.2010, sobre «Nuevas reuniones técnicas del Foro de Diálogo sobre Gibraltar», en el que se hace contar que «Los Participantes en el Foro [...] reiteramos nuestro compromiso con el Foro, así como la necesidad de continuar con el calendario previsto para intentar concluir los más amplios posibles acuerdos en las seis nuevas áreas de cooperación para la próxima Reunión Ministerial [...]», siendo estas: visados, servicios financieros y fiscalidad, comunicaciones y seguridad marítimas, medioambiente y educación. Vid. <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/Comunicados/Paginas/77comunicado20101021.aspx>>.

y sobre Comunicaciones y seguridad marítimas, del procedimiento y resultado del Asunto entonces en curso ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas sobre el solapamiento de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) español y británico en torno a Gibraltar²⁰. Por lo tanto, estando en vía judicial la controversia sobre los LIC, España, el Reino Unido y Gibraltar consiguieron alcanzar dichos acuerdos.

No obstante, los incidentes en las aguas terminaron retrasando y dificultando la adopción de nuevos acuerdos, llegándose incluso a suspender el funcionamiento del Foro tras los cambios de Gobierno en 2010-2011 del Reino Unido, España y Gibraltar²¹. Así, tras la propuesta española de convertir el formato del Foro de tripartito en cuatripartito, situando a la Junta de Andalucía y a los municipios de la Comarca del Campo de Gibraltar al mismo nivel que al Gobierno de Gibraltar en materias de su competencia²², rechazada inicialmente por el Reino Unido y Gibraltar, han hecho que España considere el Foro de Diálogo como inexistente²³.

²⁰ En efecto, podemos leer en el Anexo del *Comunicado* 51-2009 del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre la *Reunión ministerial del Foro de Diálogo de Gibraltar, de 21 de julio de 2009, Marco para próximas negociaciones*, tanto en el apartado de Cuestiones medioambientales como en el de Comunicaciones marítimas y seguridad: «Las designaciones de Lugares de Importancia Comunitaria, y las Decisiones de la Comisión de la Unión Europea relacionadas con las mismas, realizadas de acuerdo con la Directiva del Consejo 92/43/CEE, no tienen implicaciones para, y por tanto no cambian, la soberanía, jurisdicción y control de las aguas a las que se refieren, que, por consiguiente, permanecen como estaban antes.

»Nada en este Papel (especialmente los contenidos del párrafo precedente, pero sin limitarse a ellos) o en cualquier arreglo alcanzado conforme a o como consecuencia del mismo, y nada realizado u omitido conforme a tal arreglo perjudicará ninguna posición en relación con cualquier fase, o cuestión que surja en relación con el Caso T-176/09 en el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Este Papel y cualesquiera arreglos, actos u omisiones antedichos no podrán ser aludidos, presentados, o puedan servir de base, o utilizados de ningún modo, en ninguna fase en conexión con ese Caso». Puede verse este Comunicado en el Anexo Documental I.20 de *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo... cit.*, pp. 580-ss, y la cita en pp. 482-483.

²¹ «Gibraltar congela el Foro Tripartito y reivindica la soberanía de las aguas. El Peñón suspende las reuniones preparatorias de la cita ministerial de Madrid», *El País* de 14.10.2010. Véase el estudio realizado por VALLE GÁLVEZ, A. del, «Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía», *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23.03.2012 y *Revista ARI -Real Instituto Elcano*, Número 96, abril de 2012, pp. 18-24.

²² El 1 de febrero de 2012, el Gobierno español comunicaba que «[...] En cuanto a la cooperación regional, España entiende que el formato del Foro de Diálogo debe ser ampliado a la representación de las autoridades regionales españolas, de modo que haya simetría en la participación de las autoridades de ambos lados de la verja[...]. Vid. la Nota de prensa del MAEC nº 12: «El Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores y para la Unión Europea se reúnen con el Ministro de Estado para Europa del Reino Unido», en <<http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/12NP20120201.aspx>>. En esta Nota, España adelantaba el formato del Foro cuatripartito y manifestaba igualmente su deseo de «progresar en todo lo relacionado con Gibraltar, lo que debe incluir un diálogo con el Reino Unido en cuestiones de soberanía», lo que supondría reactivar el proceso bilateral negociador entre España y el Reino Unido sobre las cuestiones de soberanía (conocido como Proceso de Bruselas).

²³ De conformidad con el proyecto de decisión sobre la Cuestión de Gibraltar, presentado por la Cuarta Comisión (Comisión Política Especial y de Descolonización) al órgano plenario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), de 21 de oct. de 2013: «La Asamblea General [...] b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de

A pesar de ello, ciertas esperanzas de cooperación se vislumbraron cuando el Ministro español de Asuntos Exteriores abogó públicamente, en diciembre de 2012, por la conveniencia de alcanzar un acuerdo con el Reino Unido para cooperar en la gestión medioambiental de las aguas en disputa, aparcando las cuestiones de soberanía²⁴. Tras la reunión del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE anunciaba en este sentido nuevos contactos con su homólogo británico en Londres²⁵. Unas esperanzas que sólo duraron hasta el desmentido realizado por el Gobierno de Gibraltar²⁶, poniéndose de manifiesto el bloqueo de los cauces existentes de cooperación a nivel interestatal: el Proceso de Bruselas para abordar las cuestiones de soberanía entre España y el Reino Unido, y el Foro tripartito de Diálogo, para tratar las cuestiones de cooperación transfronteriza.

No obstante, los acontecimientos vividos en los últimos meses de 2012 hicieron posible que se hablase de nuevos formatos, como las mesas cuatripartitas, las comisiones técnicas *ad hoc* o los grupos de trabajo bilaterales, en cuyas reuniones podrían intervenir los representantes de las entidades u organismos (nacionales, regionales y locales) con competencias en la materia²⁷, dándose un ejemplo de cooperación en materia medioambiental con participación

continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar. c) Toma nota de la posición de España de que este Foro ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar. d) Toma nota de los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes sobre una base informal *ad hoc* para encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo.» Véase la Sección de Documentación de esta Revista, en p. 237.

²⁴ Vid. *Europapress.es* (10.12.2012): «Gibraltar – Margallo pide olvidar la disputa por soberanía para cooperar en la gestión medioambiental de aguas en disputa» o *Europasur.es* (11.12.2012): «Margallo pide apartar la disputa de la Soberanía para proteger las aguas». Es lo que han venido defendiendo, desde hace tiempo, VALLE GÁLVEZ, A. del; GONZÁLEZ GARCÍA, I. y VERDÚ BAEZA, J., «Gibraltar, el Medio Ambiente y el Oro del *Sussex*. Por un Acuerdo de delimitación de aguas... *cit.*; «¿Es posible un acuerdo de delimitación de aguas con Gibraltar?», en la citada obra *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo*, pp. 293-317; «Propuestas para un acuerdo práctico sobre las aguas de Gibraltar», en AZNAR GÓMEZ, M. (Coord.), *op. cit.*

²⁵ Vid. *Europapress.es* (10.12.2012) y *Europasur.es* (11.12.2012), *cit.* El objetivo de la reunión sería «buscar una fórmula de cooperación» que «no implica un reconocimiento recíproco de la soberanía por la otra parte, sino de la administración de una situación de hecho», refiriéndose al solapamiento de LIC en torno a las aguas de Gibraltar.

²⁶ Vid. *Abc.es* (12.12.2012): «Gibraltar niega que vaya a haber reunión entre Madrid y Londres, como afirma Margallo».

²⁷ España está dispuesta a crear foros *ad hoc*, con participación del Gobierno regional de Gibraltar y el de Andalucía, pero «previamente es necesario que el Reino Unido dé muestras de querer reparar los daños causados, muy particularmente con la retirada de los bloques de hormigón». Vid. el artículo del Ministro José Manuel García-Margallo publicado en *The Wall Street Journal* (19.08.2013): «We Need to Talk About Gibraltar». Vid. igualmente la entrevista del Ministro publicada en *La Razón* (25.08.2013): «Hablabamos de pesca cuando retiran los bloques de hormigón». Por su parte, el Gobierno de Gibraltar incluso plantea la posibilidad de que pueda integrarse la Comisión Europea. Vid. *Gibraltar Chronicle* (29.10.2013): «UN Fourth Committee produces convoluted draft 'Decision for Gibraltar talks». Sobre los formatos *ad hoc* y la participación de la Comisión Europea: VALLE GÁLVEZ, A. del «La controversia de Gibraltar: Fronteras, controles en la verja, marcos de diálogo y Unión Europea» en Rafael Grasa, Antonio Blanc y Pilar Diago (Dirs.), *La aplicación de la Mediación en la Resolución de los Conflictos en el Mediterráneo*, AEPDIRI- Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2015, pp.189-198.

de la sociedad civil española y el Gobierno de Gibraltar. Y es que tras el encuentro que mantuvieron el 13 de noviembre de 2012 dos miembros de Verdemar-Ecologistas en Acción (Antonio Muñoz y Alfredo Valencia) con el Ministro de Salud y Medio Ambiente de Gibraltar, John Cortés, y dos asesores en instalaciones de su Departamento, Gibraltar se comprometía «a parar los rellenos y las gasolineras flotantes». Lo que fue posible, sin entrar en las cuestiones de soberanía²⁸.

Ahora bien, otras negociaciones se han celebrado sin éxito en el seno de otras comisiones técnicas *ad hoc*, como las mantenidas por los pescadores-armadores españoles con el Gobierno de Gibraltar y técnicos medioambientales británicos, con el apoyo de los Estados de España y del Reino Unido, tras considerar que el conflicto debía resolverse «en clave local»²⁹. Y ello a pesar de que en 1999, con el acuerdo entre los representantes de la Mesa de la Pesca del Campo de Gibraltar y el Ministro Principal de Gibraltar, España no reconoció legitimidad al Gobierno de Gibraltar para negociar un acuerdo con los pescadores españoles en temas que entendía afectaban a su soberanía³⁰.

II. EL MEDIO AMBIENTE Y LA NECESARIA COOPERACIÓN HISPANO-BRITÁNICA EN EL MARCO DE LA UE: LOS LUGARES DE IMPORTANCIA COMUNITARIA Y LAS ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN

En temas medioambientales se ha puesto también de manifiesto la falta de cooperación entre España y el Reino Unido, con la superposición de espacios protegidos de acuerdo con la legislación ambiental europea³¹, e integrados en la Red Ecológica Europea Natura 2000: los ya citados Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)³².

Destacamos, en primer lugar, la doble designación de Lugares de Importancia Comunitaria

²⁸ A la pregunta ¿Hubo temas que no se abordaron el día 13?, respondieron los miembros de la referida ONG que no se tocó la autoridad o no de Londres sobre las aguas que rodean el Peñón, ni lo que conlleva el Tratado de Utrecht de 1713. Vid en «<http://www.larazon.es>», de 20.11.2012.

²⁹ *El País* (30.05.2012): «Los pescadores vuelven a negociar con Gibraltar y piden el fin de la tensión». Puede verse también *Campodegibraltar.es* (16.05.2012): «Los pescadores rompen las negociaciones con Gibraltar y faenarán por su cuenta» y el *Diario ABC* (08.06.2012): «Conflicto de la pesca en Gibraltar: limar tensiones para volver a la situación de 1999».

³⁰ Dicho acuerdo fue ratificado posteriormente en asamblea por todos los pescadores afectados. Vid. HUERTAS, M^a J. G., «Los pescadores aceptan la ley de Gibraltar», *Industrias Pesqueras*, 1999, pp. 10-11.

³¹ Vid. la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, conocida como Directiva Hábitats, DO L 206, de 22.07.1992, pp.7-50.

³² Vid. el capítulo III de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, sobre Espacios protegidos Red Natura 2000.

sobre las aguas adyacentes a Gibraltar³³. Basada en una propuesta del Gobierno de Gibraltar de 2004, el Reino Unido logró la declaración de LIC bajo el nombre *Southern Waters of Gibraltar*, comprendiendo la mayor parte de sus aguas adyacentes, mediante la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006³⁴, de acuerdo con lo dispuesto en la Directiva Hábitats. Un Área que ha sido legalmente definida por Gibraltar en 2011³⁵.

Por su parte, España reaccionó consiguiendo incluir en uno de los listados actualizadores de LIC de la UE en 2008 una zona marítima, bajo la denominación de *Estrecho Oriental*³⁶, que se solapa en parte con el LIC gibraltareño, declarado dos años antes, y que, en palabras del Profesor Verdú, deja fuera zonas contiguas de enorme valor ambiental, paradójicamente bajo jurisdicción española y sin ninguna conexión con el LIC preexistente *Parque Natural del Estrecho*, que comprende una franja marítima hasta Punta Carnero, en el extremo occidental de la Bahía de Algeciras³⁷.

De conformidad con el artículo 42.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad³⁸, una vez aprobadas o ampliadas las listas de Lugares de Importancia Comunitaria por la Comisión Europea, éstos serían declarados por las Comunidades Autónomas correspondientes como Zonas Especiales de Conservación lo antes posible, fijándose un plazo máximo de seis años, junto con la aprobación del correspondiente plan o instrumento de gestión³⁹.

³³ 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?», *REDI*, vol. LXI, n° 1 (2009), pp. 286-291.

³⁴ Decisión 2006/613/CE de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, *DO L* 259, de 21.09.2006, pp. 1-104_(notificada con el documento número C (2006) 3261). Puede verse el mapa de este LIC británico en la citada obra colectiva *Gibraltar y el Foro Tripartito de Diálogo*, p. 541.

³⁵ *Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar)*. Order 2011, *Legal Notice* 19 de 2011, de 10.03.2011, en desarrollo de la citada *Nature Protection Act* 1991.

³⁶ Decisión 2009/95/CE de la Comisión, de 12 de diciembre de 2008, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, una segunda lista actualizada de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea, notificada con el número C (2008) 8049, y publicada en el *DO L* 43 de 13.02.2009, pp. 393-465. Pueden verse mapas de este LIC, con código ES6120032 en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo... cit*, pp. 542-543, que han sido reproducidos en este estudio.

³⁷ Vid. 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?»... *cit*; y «La negativa incidencia de las controversias de Gibraltar en el medio ambiente en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, n° 23 (2012), pp. 286-291.

³⁸ Esta Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española.

³⁹ Se previó que la definición de los espacios protegidos (LIC, ZEC y ZEPa) fuese competencia de las Comunidades Autónomas. Vid. el Preámbulo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en concreto, p. 3 de 72. Vid. igualmente el artículo 41.2 de dicha Ley.

Ahora bien, en el caso concreto del LIC Estrecho Oriental, dicha competencia la asume la Administración del Estado, a través del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, en los términos del artículo 6 de la referida Ley 42/2007⁴⁰, e igualmente del artículo 28 c) de la Ley española de transposición de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina (la Ley 41/2010, de 29 de diciembre)⁴¹. Es por ello que el 30 de noviembre de 2012, se aprobaba el Real Decreto 1620/2012, *por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación*, coincidiendo los límites geográficos de esta ZEC Estrecho Oriental, con el LIC Estrecho Oriental⁴², en cuya gestión participarán otras administraciones públicas, entre ellas la Junta de Andalucía, en materias de su competencia⁴³.

Las medidas de conservación incluyen la regulación de los usos y actividades contenidas en el Anexo I (actividad pesquera, acuicultura; acceso a recursos genéticos; ocupación del espacio protegido y regulación de usos y aprovechamientos extractivos y energéticos; regulación de la navegación; prevención de la contaminación; basura marina; conducción y cableado submarino; actividades de defensa nacional y seguridad pública, *bunkering*; actividades recreativas y de observación de especies silvestres; investigación científica; prevención de contaminación acústica y; labores de vigilancia, inspección y control)⁴⁴ y el Plan de gestión

⁴⁰ «Corresponde a la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Medio Ambiente el ejercicio de las funciones administrativas a las que se refiere esta Ley, respetando lo dispuesto en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades autónomas del litoral, en los siguientes supuestos: a) Cuando se trate de espacios, hábitats o áreas críticas situados en áreas marinas bajo soberanía o jurisdicción nacional, siempre que no concurran los requisitos del artículo 36.1; b) Cuando afecten, bien a especies cuyos hábitats se sitúen en los espacios a que se refiere el párrafo anterior, bien a especies marinas altamente migratorias; c) Cuando, de conformidad con el derecho internacional, España tenga que gestionar espacios situados en los estrechos sometidos al Derecho internacional o en alta mar». Y en los términos del artículo 36.1 de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: «Corresponde a las Comunidades autónomas la declaración y la determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas cuando, para estas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente».

⁴¹ Entre las funciones de la Administración General del Estado, dicha disposición prevé: «Declarar y gestionar las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves en el medio marino, en los supuestos establecidos en el artículo 6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre», siendo estos los señalados en la nota anterior.

⁴² Vid. en la Figura 2 la delimitación geográfica española de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria «Estrecho Oriental», que se solapa con la delimitación geográfica gibraltareña de la Zona de Especial Conservación para el Lugar de Importancia Comunitaria *Southern Waters of Gibraltar* (en Figura 3).

⁴³ Artículos 1 a 5 del citado Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre en *BOE* nº 289, de 01.12.2012.

⁴⁴ Contenidas en el Anexo I. La aplicación de las disposiciones de este RD y la regulación contenida en el Anexo I se llevará a cabo sin perjuicio de las libertades de navegación, sobrevuelo y tendido de cables submarinos, de conformidad con el Derecho Internacional (vid. la Disposición adicional primera). Por su parte, el Anexo II establece el correspondiente Plan de gestión de la ZEC ES6120032 – Estrecho Oriental.

establecido en el Anexo II.

Llama poderosamente la atención que entre las actividades reguladas en la ZEC española se encuentre la pesca, teniendo en cuenta los acontecimientos que se han venido sucediendo desde el lanzamiento de los bloques de hormigón por Gibraltar en un caladero que queda fuera de los LIC español y británico.

Asimismo, se prohíbe en la ZEC española ganar terrenos al mar mediante rellenos, así como la práctica del *bunkering*, en concreto, «el fondeo permanente de buques tanque dedicados al suministro de combustible en las aguas comprendidas dentro del espacio protegido»⁴⁵, que se refiere al suministro mediante buques-tanque de gran tonelaje que funcionan como depósitos o gasolineras flotantes, practicado en fondeaderos situados en aguas de la Bahía, exteriores a las del propio puerto de Gibraltar⁴⁶. Se trata, por lo tanto, de actividades que se desarrollan habitualmente en las consideradas *BGTW*, y que están, por lo tanto, comprendidas en el LIC español Estrecho Oriental.

Esta designación de la ZEC española ha sido calificada por el Gobierno gibraltareño de inaceptable⁴⁷, por afectar, en efecto, el desarrollo de actividades en aguas británicas⁴⁸, siendo objeto de regulación mediante la designación de una ZEC en el LIC denominado *Southern Waters of Gibraltar (Designation of Special Areas of Conservation –Southern Waters of Gibraltar – Order 2011*, en vigor desde el 10 de marzo de 2011)⁴⁹, normativa a la que han acompañado la designación de otra ZEC, la correspondiente al LIC Rock of Gibraltar⁵⁰, y de una Zona de Especial Protección para las Aves⁵¹, que comprende a su vez el espacio protegido por las dos ZEC (*Southern Waters of Gibraltar SAP* y *Rock of Gibraltar SAP*)⁵².

Por todo lo anterior, la protección del medio marino y del medio ambiente en la zona del Estrecho reclama de manera urgente una determinación de jurisdicciones marítimas y una coordinación institucional práctica.

⁴⁵ Anexo I, p. 83216 en *BOE*, n° 289, de 1 de diciembre... *cit.*

⁴⁶ Vid. MAGRAMA, Nota de Prensa (29.08.2013): «Arias Cañete anuncia cambios legislativos para poder sancionar la actividad de las gasolineras flotantes en Zonas de Especial Conservación».

⁴⁷ *Europapress.es* (30.11.2012): «Gibraltar ve “inaceptable” que España prohíba el “bunkering”».

⁴⁸ Vid. el comunicado del Gobierno de Gibraltar n° 799/2012, de 30.11.2012: «Spain cannot legislate in British waters» en <<http://www.gibraltar.gov.gi/images/stories/PDF/pressoffice/pressreleases/2012/799-2012.pdf>>.

⁴⁹ *Southern Waters of Gibraltar SAC*. Vid. en <<http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s019.pdf>>. Sobre esta Zona de Especial conservación, puede verse «La UE expedienta a Londres por no proteger las aguas de Gibraltar», *El País* de 03.08.2015, en Figura 4.

⁵⁰ *Designation of Special Area of Conservation –Rock of Gibraltar–*, Order 2012, en vigor desde el 18 de julio de 2012. Puede verse la llamada *Rock of Gibraltar SAC* en <<http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2012s118.pdf>>.

⁵¹ *Designation of Special Protected Areas Order 2011*, en vigor desde el 10 de marzo de 2011. Puede verse en <<http://www.gibraltarlaws.gov.gi/articles/2011s020.pdf>>.

⁵² Puede verse en la Figura 4.

III. EL MEDIO AMBIENTE EN EL NUEVO MODELO DE COOPERACIÓN REGIONAL DE LA UE: ¿NUEVAS POSIBILIDADES DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA CON GIBRALTAR?

Un claro ejemplo de la necesaria cooperación en la protección del medio marino en el seno de la UE se establece en la Directiva marco sobre la Estrategia Marina⁵³, adoptada en 2008 por el Consejo y el Parlamento Europeo. Dicha norma fue transpuesta por España a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre de 2010, de protección del medio marino⁵⁴, que regula las Redes de Áreas Marinas Protegidas en España, como la Red Ecológica Europea Natura 2000⁵⁵, así como por Gibraltar con la *Marine Strategy Regulations* 2011, al ser la pesca y el medio ambiente competencias del Gobierno gibraltareño⁵⁶.

Ahora bien, no existe actualmente un marco de cooperación y diálogo que permita a las partes interesadas, siendo este el caso también de Gibraltar y de la Junta de Andalucía, alcanzar compromisos al respecto. España no reconoce a Gibraltar como interlocutor en los temas que son de competencia de la UE⁵⁷. Si bien en la práctica la transposición de ciertas

⁵³ Directiva 2008/56/CE, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DO L 164, de 25.06.2008. Sobre la Directiva marco pueden verse los siguientes estudios: BOU FRANCH, V., «La política marítima de la Unión Europea y su contribución a la prevención de la contaminación marina» en PUEYO LOSA, J., JORGE URBINA, J. (Coords.), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 113-130 y SANZ LARRUGA, F. J., «La Directiva 2008/56/CE sobre la estrategia marina en el marco de la política ambiental y marítima de la Unión Europea» en ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, F. J. (Dirs.), NAVARRO ORTEGA, A. (Coord.), *La ordenación jurídica del medio marino en España: estudios sobre la Ley 41/2010, de protección del medio marino*, Cívitas, Madrid, 2012, pp. 109-168.

⁵⁴ BOE, n.º 317, de 30.12.2010. Sobre la Ley 41/2010, puede verse: ARANA GARCÍA, E., SANZ LARRUGA, F. J. (Dirs.) y NAVARRO ORTEGA, A. (Coord.), *op. cit.*; MARCOS, A. de, «El fin de una larga travesía: la Ley 41/2010 de protección del medio marino», *Revista Ambienta*, n.º 94 (2011); ORTIZ GARCÍA, M., «La Ley de protección del medio marino: hacia la gobernanza marítima», *Revista Catalana de Dret Ambiental*, n.º 2 (2011), pp. 1-31; SUÁREZ DE VIVERO, J. L. y RODRÍGUEZ MATEOS, J. C., «The Spanish approach to marine spatial planning. Marine Strategy Framework Directive vs. EU Integrated Maritime Policy», *Marine Policy*, n.º 36 (2012), pp. 18-27. Finalmente, en la obra de BARRAGÁN MUÑOZ, J. M. (Coord.), *I Congreso Iberoamericano de Gestión Integrada de Áreas Litorales. Libro de Comunicaciones y Resúmenes*, Universidad de Cádiz, 2012, pueden consultarse los trabajos de PÉREZ PUYOL, A.; BUCETA MILLER, J. L., «La Ley 41/2010, de protección del medio marino, y las estrategias marinas como herramientas de planificación del medio marino» (pp. 1683-1691); y TORRES LÓPEZ, M. A., «Las estrategias marinas como instrumento de planificación para mantener el buen estado medioambiental del medio marino» (pp. 1886-1896).

⁵⁵ Vid. la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE, n.º 299, de 14 de diciembre de 2007), en concreto, el capítulo III sobre «Espacios protegidos Red Natura 2000» (artículos 41 a 48), del Título II «Catalogación, conservación y restauración de hábitats y espacios del patrimonio natural».

⁵⁶ Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I. y ACOSTA SÁNCHEZ, M. A., «La difícil aplicación de la Estrategia Marina europea y la protección del medio marino en la Bahía de Algeciras/Gibraltar», *REEI*, n.º 25, junio de 2013.

⁵⁷ España no reconoce como interlocutores válidos a las autoridades gibraltareñas, tras la firma por España y el Reino Unido, el 19 de abril de 2000, del «Régimen acordado relativo a las autoridades de Gibraltar en el contexto de los instrumentos de la UE y Tratados conexos». En virtud de este acuerdo, los Estados miembros de la UE no

directivas europeas es asumida por el Gobierno de Gibraltar, son los Gobiernos británico y español, en última instancia, los responsables de hacer cumplir la normativa de la UE.

Si nos centramos en el objetivo que persigue la Política Marítima de la UE de explotar las sinergias entre las distintas políticas europeas (como la regional, de pesca o de medio ambiente) y fomentar el liderazgo europeo en los asuntos marítimos internacionales⁵⁸, plantaremos las posibilidades de cooperación transfronteriza en materia de medio ambiente entre España y el Reino Unido, tomando en consideración las perspectivas financieras 2014-2020, en relación con el nuevo modelo de cooperación regional de la UE establecido en la Estrategia Europa 2020⁵⁹.

Por un lado, la posible creación de una Macrorregión Mediterránea en el área del Estrecho de Gibraltar⁶⁰, que sería muy difícil, al requerir la participación de España, el Reino Unido y Marruecos, en cuyas relaciones siguen estando presentes las reivindicaciones territoriales⁶¹.

Así, la reivindicación por Marruecos de los territorios españoles en el Norte de África está en la base de la falta de adopción de proyectos de cooperación en el marco de la Política Europea de Vecindad (PEV), de conformidad con el Instrumento Europeo de Vecindad y Asociación (IEVA)⁶².

mantendrán ninguna comunicación directa con las autoridades de Gibraltar, debiendo realizarse todo a través de las autoridades británicas, lo que pone de manifiesto que Gibraltar es un territorio cuyas relaciones exteriores asume el Reino Unido. 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, en la citada obra colectiva *Gibraltar, 300 años*, pp. 473-477.

⁵⁸ El objetivo perseguido por la Política Marítima de la UE es «explotar las sinergias entre la política regional y las políticas de pesca, de investigación e innovación, empresarial, de transporte marítimo, de medio ambiente y de energía, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible». Vid. el Libro Verde, publicado por la Comisión Europea en junio de 2006: *Hacia una futura política marítima de la Unión: perspectiva europea de los océanos y los mares*, COM (2006) 275 final, de 07.06.2006.

⁵⁹ Vid. la propuesta de la Comisión, de 29 de junio de 2011, relativa al próximo Marco Financiero Plurianual para el ejercicio 2014-2020: un presupuesto para alcanzar los objetivos de la estrategia Europa 2020, en la que se decide que la política de cohesión debe seguir siendo un elemento esencial del próximo paquete financiero (*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones específicas relativas al apoyo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional al objetivo de cooperación territorial europea*, COM (2011) 611 final/2, de 14.03.2012).

⁶⁰ Y es que en el período de programación 2007-2013 surgieron nuevas formas de cooperación territorial, presentando la Comisión, a petición del Consejo Europeo, dos estrategias macrorregionales para las regiones del Mar Báltico y del Danubio. Vid. Comunicación *Estrategia de la Unión Europea para la región del Mar Báltico*, COM (2009) 248 de 10.06.2009 y Comunicación *Estrategia de la Unión Europea para la región del Danubio*, COM (2010) 715 de 08.12.2010, respectivamente.

⁶¹ Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I., «Cuestiones de Derecho del Mar en las relaciones entre España, la Unión Europea y Marruecos: incidencia de los temas territoriales y de delimitación marítima» en SOBRINO HEREDIA, J. M. (Dir.), *La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos*, Scientifica, Napoli, 2014, Vol. 2/2, pp. 791-809.

⁶² Vid. GONZÁLEZ GARCÍA, I., «La cooperación transfronteriza entre España y Marruecos mediante políticas y programas europeos: la incidencia de las cuestiones territoriales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, núm. 45 (2013), pp. 535-574.

Unas reivindicaciones territoriales que también están muy presentes en las relaciones entre España y el Reino Unido, como se aprecia en la superposición de LIC y de ZEC, y que dificultan la cooperación en materia de protección del medio ambiente (en la regulación de prácticas como el *bunkering*, los rellenos, la pesca o la seguridad marítima en dichas aguas) y en la falta de acuerdo en la definición de una Estrategia marina en la demarcación del Estrecho y Alborán (en este caso, también con Marruecos), ya que esta demarcación comprendería las ciudades de Cádiz, Málaga, Granada, Almería, las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Gibraltar, y los territorios españoles en el norte de África (Peñones de Vélez de la Gomera, Alhucemas, las Islas Chafarinas...), limítrofes con Maruecos.

La otra posibilidad hubiera sido en un principio la creación de una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT)⁶³, como instrumento jurídico preferente para la aplicación de la política de cooperación territorial europea, de conformidad con la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento 1082/2006, de 5 de julio⁶⁴. Una propuesta que previó como novedad la posibilidad de crear una AECT «bilateral»⁶⁵ formada por miembros (entidades regionales y locales) procedentes de un solo Estado miembro y de un solo tercer país o territorio de ultramar⁶⁶, hoy en día descartable.

Y es que, para que dicha disposición fuese plenamente operativa, se previó como necesario que la constitución de este tipo de AECT, esto es, los criterios que permitiesen aprobar o denegar su creación, no quedase a la discreción de cada Estado miembro⁶⁷. También los supuestos de creación debían determinarse de manera objetiva, correspondiendo a una de las tres hipótesis formuladas en la Enmienda 2 del Reglamento⁶⁸. Ello nos permitía inicialmente

⁶³ Sobre las AECT pueden verse en el citado Libro de Actas del *I Congreso Europeo de Cooperación Territorial Europea y de Vecindad*: MARTÍNEZ PÉREZ, E. J., «La revisión del Reglamento AECT», pp. 47-57 y ARCOS VARGAS, M. «La Agrupación Europea de Cooperación Territorial», pp. 59-68.

⁶⁴ Reglamento (CE) n° 1082/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación europea de cooperación territorial (AECT), DO L 210, de 31.07.2006.

⁶⁵ Vid. el Dictamen de iniciativa del Comité de las Regiones (en adelante, CDR) sobre las *Nuevas perspectivas para la revisión del Reglamento AECT*, 88° Pleno, 27 y 28 de enero de 2011, CDR 100/2010 fin. Se prevé que el Estado no miembro de la UE se encuentre en fase de preadhesión o que forme parte del Espacio Económico Europeo o que participe en la PEV o de gran vecindad de la UE (párrafo 46).

⁶⁶ Vid. Dictamen del CDR – *Revisión del Reglamento AECT*, DO C 113, de 18.04.2012, que contiene la propuesta del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el citado Reglamento n° 1082/2006 (COM (2011) 610 final), párrafos 9 y 31 a 33.

⁶⁷ Además, en el citado Dictamen de iniciativa del CDR (párrafo 47) se recordaba que para facilitar que entidades territoriales de terceros Estados pudieran ser partícipes en una AECT, un procedimiento idóneo sería la conclusión de Acuerdos Internacionales entre la UE y dichos Estados, de conformidad con las previsiones del Título V de la Quinta Parte del TFUE.

⁶⁸ De conformidad con el texto propuesto por la Comisión y la enmienda del CDR, la Enmienda 2 sobre el

concebir la creación de una AECT constituida por entidades subestatales españolas (como la Junta de Andalucía) y Gibraltar⁶⁹, si no como territorio de ultramar del Reino Unido, sí como territorio beneficiario de los instrumentos estructurales y donde se aplica la Política Regional y de Cohesión Económica, Social y Territorial europea⁷⁰.

Sin embargo la posibilidad de creación de una AECT sin el consentimiento estatal no se ha recogido en el texto finalmente aprobado, esto es, en el Reglamento de 17 de diciembre de 2013⁷¹, y su nuevo Art. 3 bis⁷², requiriéndose para su creación el consentimiento de los Estados, esto es, de España y del Reino Unido. Una vez más, las cuestiones de soberanía son concebidas como un obstáculo ante cualquier iniciativa de cooperación transfronteriza entre entidades territoriales menores, con competencias en materias como la pesca y el medio ambiente.

Artículo 1, apartado 4 del Reglamento establecería lo siguiente: «2. Una AECT podrá estar formada por miembros procedentes del territorio de un solo Estado miembro y un tercer país o territorio de ultramar en caso de que el objeto y las funciones que figuran en el proyecto de convenio transmitido al Estado miembro sean coherentes con el alcance de: a) la cooperación territorial del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar; o b) un programa de cooperación territorial europea con el tercer país o territorio de ultramar; o c) las relaciones bilaterales del Estado miembro con el tercer país o territorio de ultramar».

⁶⁹ Vid. el citado Dictamen del CDR sobre la revisión del Reglamento AECT, párrafo 40. La Enmienda 6 sobre el Artículo 1, apartado 8 prevé que se añada una letra c), en los siguientes términos: «En el apartado 5, se añade el párrafo siguiente: Cada AECT podrá firmar un convenio con otra AECT o todo organismo que pueda convertirse en miembro de una AECT para realizar un proyecto de cooperación territorial europea que forme parte de los objetivos comunes de las AECT o de los organismos firmantes interesados. El convenio especificará, como mínimo, los objetivos de la cooperación, el reparto de las funciones entre los firmantes, la duración y el importe estimado de los compromisos de los firmantes, así como el Derecho aplicable al convenio».

⁷⁰ Gibraltar es un territorio separado del Reino Unido, al tener la condición de Derecho interno británico de *British Oversea Territory*. Precisamente la participación de Gibraltar en una AECT podría basarse en la consideración de territorio de ultramar (British Oversea Territory), en aplicación del Art. 3 bis del Reglamento AECT. Pero Gibraltar no está en la lista de Países y Territorios de Ultramar del Anexo II TFUE, al serle aplicable el art. 354.3 TFUE. Sin embargo, en Gibraltar se aplica el Derecho UE en virtud del art 354.3 TFUE, salvo las expresas excepciones previstas, lo que determina un estatuto también singular en la UE. En este contexto, la legislación europea en materia de Cohesión Económica y Social y Fondos estructurales no esta excluida por el Acta de Adhesión de 1972 ni por actos posteriores, y de hecho se aplica en Gibraltar desde 1994. Por lo tanto, en principio la normativa de Cohesión y Fondos, en cuyo contexto se aprobó el Reglamento AECT (Art. 175 TFUE), se aplica a Gibraltar.

⁷¹ Reglamento (UE) n° 1302/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, por el que se modifica el Reglamento (CE) n° 1082/2006 sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT) en lo que se refiere a la clarificación, a la simplificación y a la mejora de la creación y el funcionamiento de tales agrupaciones, DO L 347, de 20.12.2013.

⁷² Según el nuevo artículo 3 bis sobre «Adhesión de miembros de terceros países o de países o territorios de ultramar (PTU)», en los términos del apartado 1: «De conformidad con el artículo 4, apartado 3 bis, una AECT podrá estar formada por miembros situados en el territorio de al menos dos Estados miembros y uno o varios terceros países, que sean vecinos de por lo menos uno de esos Estados miembros, incluidas sus regiones ultraperiféricas, siempre que dichos Estados miembros y terceros países realicen conjuntamente acciones de cooperación territorial o apliquen programas apoyados por la Unión».

IV. REFLEXIÓN FINAL

Vemos cómo, una vez más, las cuestiones territoriales y la falta de determinación de jurisdicciones marítimas bloquean cualquier posibilidad de cooperación o de una coordinación institucional práctica, entre Estados miembros de la UE, en cumplimiento del objetivo de explotar las sinergias entre la política regional y otras políticas, como la de protección del medio ambiente y la de pesca, con el fin de fomentar el desarrollo sostenible en el área del Estrecho.

Ahora bien, la necesaria cooperación exigida por la normativa europea y española en materia de protección del medio ambiente marino demanda la existencia de algún tipo de marco institucional de cooperación entre los Estados.

En este sentido, la experiencia práctica de anteriores años nos ha permitido constatar que España y el Reino Unido fueron capaces en otras ocasiones de aparcarse las cuestiones de soberanía para avanzar en la cooperación, incluyéndose en la agenda del Foro de Diálogo la temática ambiental y desvinculando los posibles acuerdos que pudieran llegar a alcanzar del procedimiento en vía judicial (ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas) sobre el solapamiento de los LIC español y británico en torno a Gibraltar.

Entendemos que la búsqueda de soluciones a problemas tan recientes como la pesca en la Bahía de Algeciras/Gibraltar o la cooperación en temas medioambientales, comunes a las poblaciones que viven en la zona fronteriza, requiere el reconocimiento –al menos informalmente– como interlocutores de las autoridades territoriales y regionales situadas a uno y otro lado de la Verja/frontera. Por lo tanto, se hace imprescindible el diálogo con el Gobierno de Gibraltar⁷³ y con la Junta de Andalucía, que asumen competencias en las materias objeto de estudio. Y para ello consideramos necesario que los Estados fomenten dicho diálogo, con independencia del formato a seguir (mesas cuatripartitas, comisiones *ad hoc*, grupos bilaterales, etc.)⁷⁴.

En suma, la crisis iniciada en 2013 ha puesto de relieve la urgente necesidad de recuperar el diálogo precedente y lograr acuerdos sobre temas de cooperación transfronteriza –como

⁷³ Así lo ha afirmado recientemente (el 15 de noviembre de 2013) la Comisión Europea en su Informe (Carta dirigida al Reino Unido / Gibraltar) en relación con los controles españoles en la verja, al señalar finalmente que «al igual que en cualquier otra frontera, los mejores resultados en la lucha contra el contrabando y los delitos transfronterizos, así como el mantenimiento de un tráfico fluido, pueden lograrse mediante una cooperación diaria entre las autoridades a ambos lados de la frontera. Por lo tanto, me gustaría recomendar a las autoridades de Gibraltar que refuercen el diálogo constructivo con sus homólogos para alcanzar este objetivo...», <http://infogibraltar.com/info_gibraltar/blog/a034-carta-de-la-comisi%C3%B3n-de-la-ue-reino-unido-gibraltar>.

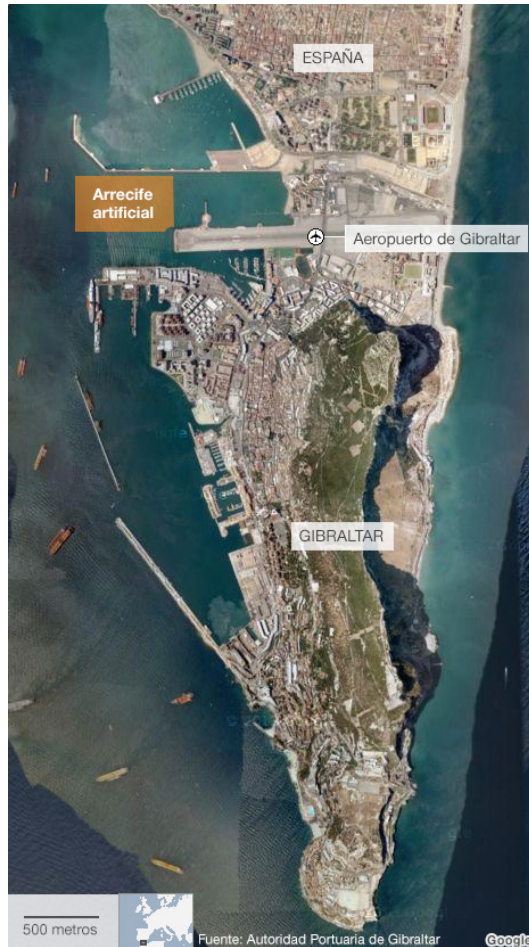
⁷⁴ Puede verse la Nota de Prensa 199 del Ministerio español de Asuntos Exteriores y de Cooperación: «El secretario de Estado de Asuntos Exteriores reitera al Reino Unido la propuesta de lanzar el mecanismo “ad hoc” de cooperación regional en el Campo de Gibraltar», de 03.08.2015.

los aquí analizados de pesca y medioambiente—, en nuevos formatos de interlocución y negociación, también «en clave local»⁷⁵, como en su día reclamaron España y el Reino Unido⁷⁶.

⁷⁵ Puede verse en *El País. Opinión*, de 09.07.2014, «El camino del diálogo. España y Gibraltar deben hablar de lo que les une y no de los que les separa», por Fabian Picardo, <http://elpais.com/elpais/2014/07/08/opinion/1404831441_362936.html>.

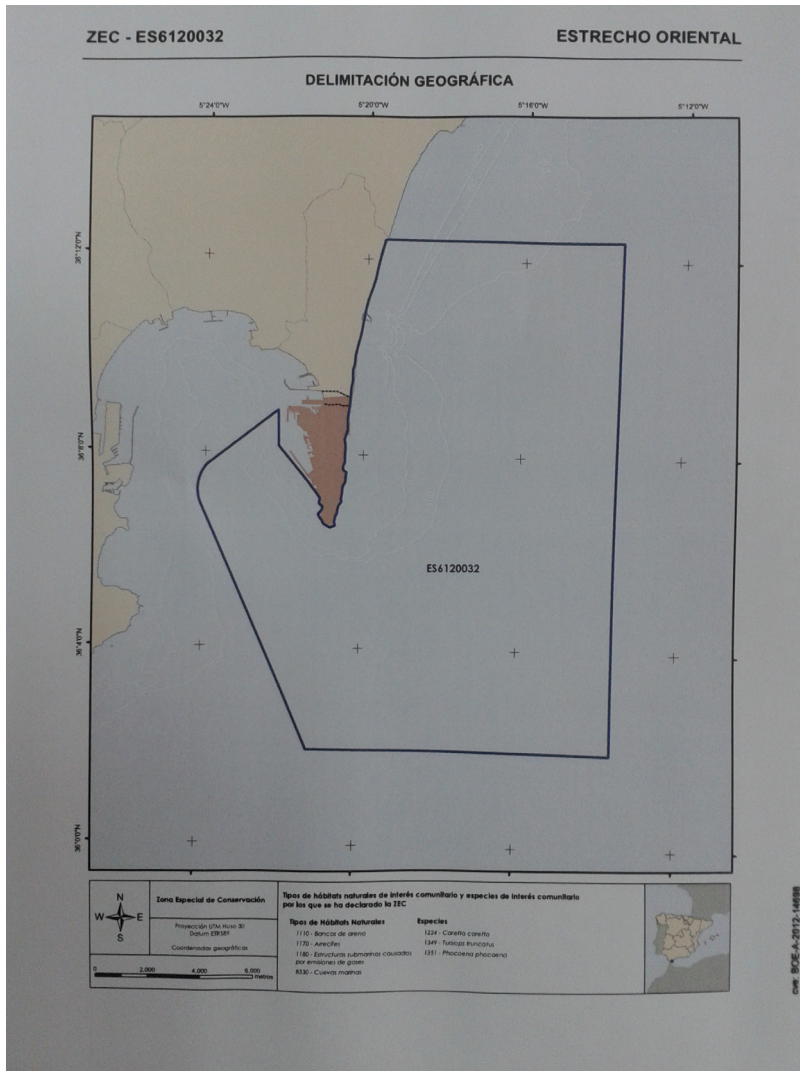
⁷⁶ Sobre las perspectivas de nuevos formatos de negociación, puede verse el análisis de VALLE GÁLVEZ, A. del «Gibraltar, controles en la verja y nuevo diálogo *ad hoc*: la UE se involucra en la controversia», *Real Instituto Elcano*, ARI 62/2014 de 19.12.2014. Información extraoficial nos confirma que los pescadores españoles siguen faenando detrás del Peñón, en la parte de levante, y asimismo, cerca del aeropuerto donde se construyó el arrecife artificial, sin la intervención de la policía gibraltareña, y sin que hasta la fecha se haya reformado la normativa gibraltareña en materia de medio ambiente.

FIGURA 1.
LOCALIZACIÓN DEL ARRECIFE ARTIFICIAL
DESENCADENANTE DE LA CRISIS DE 2013



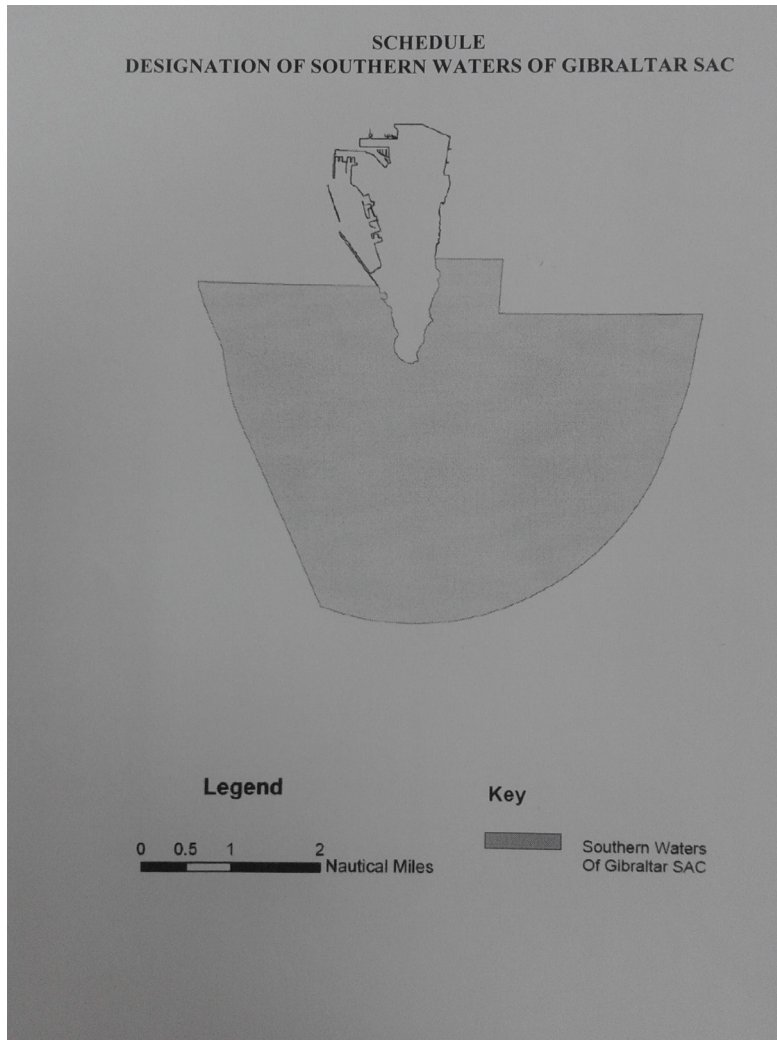
FUENTE: Autoridad Portuaria de Gibraltar

**FIGURA 2:
DELIMITACIÓN ESPAÑOLA DE LA ZONA DE ESPECIAL CONSERVACIÓN
ESTRECHO ORIENTAL**



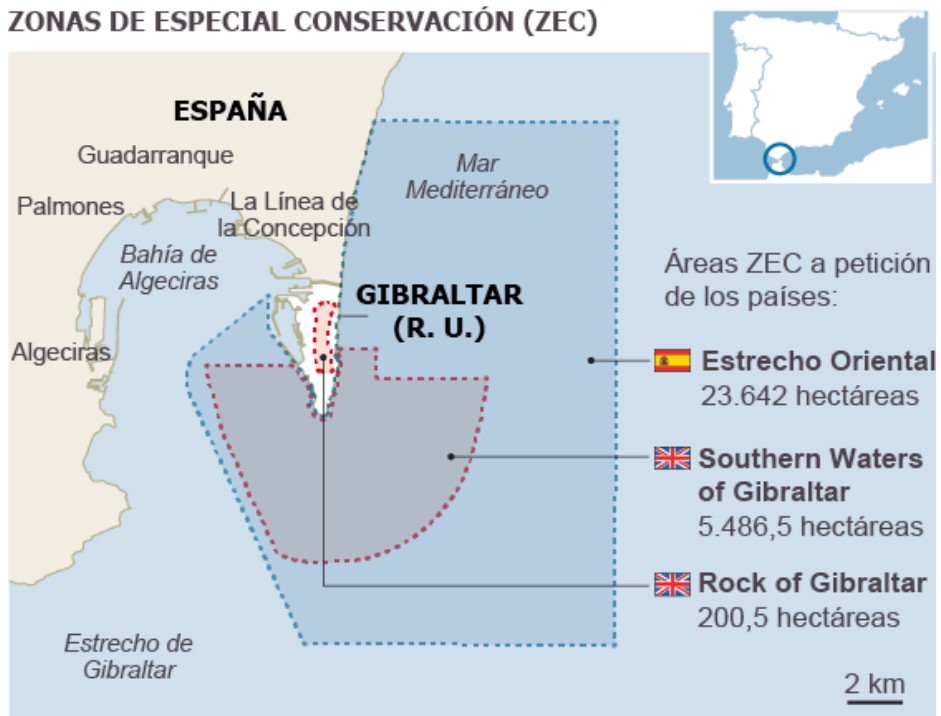
FUENTE: Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación, BOE, nº 289, de 01.12.2012.

**FIGURA 3:
DELIMITACIÓN GIBALTAREÑA DE LA ZONA DE ESPECIAL
CONSERVACIÓN SOUTHERN WATERS OF GIBRALTAR**



FUENTE: Designation of Special Areas of Conservation (Southern Waters of Gibraltar). Order 2011, *Legal Notice* 19 de 2011, de 10.03.2011.

FIGURA 4:
SUPERPOSICIÓN DE ZONAS DE ESPECIAL CONSERVACIÓN EN LAS AGUAS EN TORNO A GIBRALTAR



Fuente: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

EL PAÍS

FUENTE: DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, B. y GONZÁLEZ, M., «La UE expedienta a Londres por no proteger las aguas de Gibraltar», *El País* de 03.08.2015, <http://politica.elpais.com/politica/2015/08/03/actualidad/1438624951_363934.html>.



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