

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

ESTADO DE LOS MECANISMOS JURÍDICO- POLÍTICOS TENDENTES A FAVORECER EL RETORNO DE GIBRALTAR A LA SOBERANÍA ESPAÑOLA

GUILLERMO SALVADOR SALVADOR

Graduado en Derecho. Máster en Derecho Parlamentario UCM
guillermo.salvadorsalvador@uca.es

REFEG 8/2020

ISSN: 1698-1006

GUILLERMO SALVADOR SALVADOR

Graduado en Derecho. Máster en Derecho Parlamentario UCM
guillermo.salvadorsalvador@alum.uca.es

ESTADO DE LOS MECANISMOS JURÍDICO-POLÍTICOS TENDENTES A FAVORECER EL RETORNO DE GIBRALTAR A LA SOBERANÍA ESPAÑOLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO ACTUAL DEL GIBRALTAR BRITÁNICO. 1. BREVÍSIMA RELACIÓN DE LA CONFORMACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD GIBRALTAREÑA. 2. GIBRALTAR DESDE 1969 HASTA NUESTROS DÍAS. LA ORDEN CONSTITUCIONAL DE GIBRALTAR DE 2006. III. INSUFICIEN-

CIA O IMPRACTICABILIDAD DE LOS POSIBLES REGÍMENES ADMINISTRATIVOS ESTANDARIZADOS APLICABLES A GIBRALTAR EN EL CASO DE QUE SE REINTEGRARA A ESPAÑA Y ANDALUCÍA. IV. CONCLUSIÓN: ¿QUÉ GANARÍA Y QUÉ PERDERÍA UN GIBRALTAR ESPAÑOL INTEGRADO DENTRO DE ANDALUCÍA? V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: El presente artículo pretende abordar la Historia institucional de Gibraltar, desde su captura por los británicos en 1704 hasta nuestros días. Para ello, invita al lector a hacer un recorrido que echa a andar en 1704 (o, más propiamente, en 1817, con la aparición de la *Exchange and Commercial Library*, que se convertiría en la primera institución oficiosa nacida de la iniciativa de la propia sociedad civil llanita) y termina en nuestros días, marcados por la consolidación del régimen político gibraltareño a raíz de la aprobación de su actual Orden Constitucional de 2006. Terminado ese recorrido, se abordará sumariamente el régimen local de España y de la Comunidad Autónoma de

Andalucía, con la pretensión de determinar si realmente el Estado y la Autonomía están preparados para el desafío que supondría la reincorporación del Peñón a la realidad española y andaluza.

PALABRAS CLAVE: Instituciones de Gibraltar; descolonización; democracia; Derecho local español; Derecho local andaluz.

ABSTRACT: This article is intended to address the institutional History of Gibraltar, from its capture by the British in 1704 to the present day. Whith this objective, it invites the reader to take a tour that began in 1704 (or, more properly, in 1817, with the appearance of *Exchange and*

Commercial Library, which would become being the first informal institution born from the initiative of the Gibraltarian civil society) and ends in our days, marked by the consolidation of the Gibraltarian political regime as a result of the approval of its current Constitutional Order of 2006. After completing this journey, the local regime of Spain and the Autonomous Community of Andalusia will be briefly

addressed, with the aim of determining whether the State and Autonomy are really prepared for the challenge that the reincorporation of the Peñón would suppose to the Spanish and Andalusian reality.

KEY WORDS: Gibraltar institutions; decolonization; democracy; Spanish local law; Andalusian local law.

I. INTRODUCCIÓN

El día 23 de junio de 2016 el Reino Unido votó sorpresivamente a favor de abandonar la Unión Europea (separación que formalmente se consumó el 1 de febrero de 2020). Esto dio inicio a un proceso de negociaciones aún no concluido en virtud del cual habrá de determinarse bajo qué condiciones continuará Gran Bretaña relacionándose con sus antiguos socios en el futuro inmediato. A España y a Andalucía el Brexit les interesa seguramente por muchas razones, pero no parece ser controvertido que el aspecto en el que más directamente les interesa es por la afectación que éste pueda producir al estatus de Gibraltar (que aún hoy no se sabe a ciencia cierta en qué situación quedará una vez el Reino Unido concluya un acuerdo con la Unión Europea que regule de manera duradera sus relaciones con la misma, y su frontera con España se convierta en extracomunitaria). El Peñón, ocupado por las fuerzas del Almirante Rooke el 4 de agosto de 1704, sigue siendo a día de hoy una colonia británica. Cedido formalmente en virtud de las disposiciones del Tratado de Utrecht de

1713, no ha dejado de estar en manos británicas ni un solo día desde que cayera en manos inglesas. España cuenta a favor de sus reivindicaciones con la legitimidad moral e incluso geográfica, y a éstas añade una tercera legitimidad, más importante en el orden práctico: las reivindicaciones de España sobre el Peñón se ven suficientemente avaladas por el Derecho Internacional. Pero este artículo no pretende esclarecer si el Brexit va a crear por sí solo una situación que favorezca el retorno de Gibraltar a España ni de qué modo habría de hacerlo.

Más bien lo que se pretende es aclarar si España y Andalucía pueden hacer algo desde la perspectiva de su propia organización política y administrativa para reducir en la Roca el profundo y visceral rechazo que produce entre los llanitos su hipotética reintegración a España. Sería razonable esperar que un retorno del Peñón a manos a España implicara también su reintegración a la realidad andaluza, pues no ha de olvidarse que históricamente el de Gibraltar ha sido concebido como problema español, pero también andaluz y gaditano¹. Antes de esbozar ni siquiera una respuesta a esta

¹ Idea presente desde los orígenes del andalucismo político, como puede comprobarse acudiendo a LA-COMBA, J.A., “La reivindicación andalucista de

Gibraltar de 1918”, *Revista de Estudios Regionales*, n°77, 2006, págs. 265-274.

pregunta, analizaremos, a la luz de la evolución histórica de la política y de las instituciones democráticas gibraltareñas (que tan poco interés han despertado en España durante décadas²), si España y Andalucía están o no provistas de herramientas útiles a fin de promover esa reintegración, e intentaremos determinar si es posible un uso de las mismas en un escenario como el actual que ayude a vencer el apasionado rechazo que los llanitos sienten por la retrocesión de la Roca a España, y que correlativamente favorezca que comiencen a tomar la idea en consideración.

II. EL RÉGIMEN JURÍDICO-POLÍTICO ACTUAL DEL GIBRALTAR BRITÁNICO

1. Brevísima relación de la conformación de la institucionalidad gibraltareña

Ateniéndonos principalmente, aunque no en exclusiva, a la información que se contiene en la Comunicación que en 2009 hizo sobre la evolución política del Gibraltar colonial el historiador llanito Tito Benady, y a los apuntes que respecto de dicha materia nos proporcionan las Tesis tanto del actual

Ministro Principal Adjunto de Gibraltar, Joseph García (número dos del Gobierno llanito) como de Carmen Antón Guardiola (Doctora por la Universidad de Alicante)³, hemos de dar comienzo a este resumen de la Historia institucional llanita con la toma de la ciudad en 1704. En ese primer momento, y hasta que se concluyó el Tratado de Utrecht, Gibraltar no fue más que un territorio ocupado por las armas inglesas sin aval jurídico de ninguna clase, y aún este punto está en discusión⁴. A partir de 1713, queda oficializada la dominación británica del enclave, convertido en base militar (la “ciudad y castillo de Gibraltar” según afirma el art. X del Tratado de Utrecht, o “ciudad y fortaleza de Gibraltar en el reino de España”, conforme a la fórmula empleada para la ceremonia de toma de posesión del Gobernador O’Hara en 1795). Durante este largo periodo de más de un siglo, el desarrollo de Gibraltar desde el punto de vista jurídico-político e institucional fue prácticamente nulo⁵. Fue declarado Colonia de la Corona Británica (*Crown Colony*) en 1830, lo cual tuvo como consecuencia lejana en el tiempo que en 1947 el Peñón quedara sometido al Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas en calidad de “territorio no

3

² DEL CAMPO URBANO, S., “Presentación”, *En torno a Gibraltar*. Biblioteca Nueva, edición digital, Madrid, 2014, pág. 17: «Durante bastantes años después de 1969, la atención prestada por España y por los estudiosos a la cuestión de Gibraltar fue escasa [...]»

³ BENADY, T., “Una aproximación al desenvolvimiento de la forma en que Gibraltar se regía después de 1704”, *Almoraima: revista de estudios campogibraltareños*, nº38, 2009, págs. 209 y ss.; GARCIA, J., *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991; ANTÓN GUARDIOLA, C., “Capítulo Primero: La controversia sobre el territorio cedido [...], Sección 1ª: La cesión de Gibraltar [...] II. La situación colonial de Gibraltar”, *El contencioso hispano-británico sobre Gibraltar: Un desafío para la Unión Europea*, Universidad de Alicante, 2007, págs. 35-42.

⁴ La situación de Gibraltar durante los años de la Guerra de Sucesión es poco clara. Fue tomada en nombre del Archiduque Carlos de Austria, que reivindicaba

ser reconocido como el Rey Carlos III de España, e incluso parece que en 1707, con la guerra aún en marcha, llegó a ser nombrado como Gobernador el mariscal de campo Antonio Ramos, quien abandonó su puesto por causas desconocidas. Sobre ello se puede leer en VIDAL DELGADO, R., “Conferencia: Gibraltar, espina clavada en el costado de España”, Foro para la Paz en el Mediterráneo, 13/02/2014, págs. 7 y 8 (en <https://foroparalapazenelmediterraneo.es/?tag=campo-de-gibraltar>).

⁵ GARCIA, J., “Introduction”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 2: «Regarded for many decades purely as an appendix to the military base, the constitutional development of this heterogeneous community was understandably slow.»/«Considerado durante muchas décadas como un mero apéndice de la base militar, el Desarrollo constitucional de esta heterogénea comunidad fue comprensiblemente lento.»

autónomo” del Reino Unido. Hasta 1921 la organización política gibraltareña se configuró de un modo netamente autoritario, puesto que el Gobernador nombrado por el Rey, además de comandante en jefe de la plaza (y por ello normalmente militar), concentraba todos los demás poderes en su persona, respondiendo únicamente ante el Gobierno británico.

Con eso y todo, ya antes de la conversión de la Roca en colonia echan a andar las primeras reivindicaciones de la incipiente sociedad civil llanita, que un siglo después del Tratado de Utrecht comienza a actuar positivamente a fin de hacer que las autoridades coloniales tengan en cuenta sus prioridades (a lo que las fuerzas armadas y el Gobierno británicos no se sentían especialmente propensos); arrancando una ardua y larga lucha de esa nueva sociedad, formada a partir de pobladores de orígenes diversos (en su mayoría mediterráneos, y con importante componente de sangre española⁶) por hacer valer intereses particulares derivados de su instalación en un Peñón que para el Reino Unido constituye un activo, pero que para los llanitos se convierte en un hogar⁷. En 1817 se forma la Biblioteca Comercial y de Intercambio (*Exchange and*

Commercial Library), cuya sede fue el actual edificio del Parlamento gibraltareño. Originalmente, se trató de una librería pensada para que marinos y comerciantes llanitos hicieran consultas en materias de su interés, y se inauguró como respuesta a su exclusión de la más antigua Biblioteca Garrison (*Garrison Library*), abierta solo a las fuerzas militares británicas. La importancia de la institución radica en que creó un Comité directivo que originalmente elegían sus suscriptores, pero que a partir de mediados del siglo XIX se abrió a todos los varones adultos de Gibraltar propietarios de una casa, fueran o no socios. Razón por la cual se convirtió en una especie de “Ayuntamiento” oficioso, pero en el que de facto tendió a considerarse informalmente representada la sociedad civil llanita (primero la burguesía local, que le dio su apoyo en 1880 por decisión de la Cámara de Comercio de Gibraltar; y posteriormente una base popular más amplia, al unirse al Comité el sindicato local afiliado a la *Transport and General Workers Union* británica)⁸.

Al ir adquiriendo la población civil gibraltareña conciencia creciente de sus propios intereses particulares al margen de los más generales de la Gran Bretaña,

⁶ HILLS, G., “Las poblaciones de Gibraltar a través de la Historia”, *Revista de estudios regionales*, nº9, 1982, págs. 192 y 193: «En los primeros años de este siglo [XX] la población civil llegó a ser de 20.000: [...] una mayoría abrumadora es genovesa-española. ¿En qué proporciones? En ningún momento durante los siglos XVIII y XIX llegó a ser otro que el español el idioma casero de los gibraltareños. Si el elemento genovés hubiera sido predominante, eso no hubiera sido así. [...] muchos jóvenes gibraltareños tuvieron que buscarse esposas al otro lado del istmo. Con cada generación, por lo tanto, aumentó el elemento español en la ascendencia de los gibraltareños»; ORSINI, G., GONZAGA MARTÍNEZ DEL CAMPO, L. y CANESSA, A., “Chapter Four: ‘An Example to the World!’ Multiculturalism in the Creation of a Gibraltar Identity”, *Barrier and Bridge. Spanish and Gibraltar Perspectives in their Border*, septiembre 2018, pág. 108: «For their part, the British government was uninterested in Gibraltar’s ethnic and religious diversity and made few efforts to anglicize Gibraltarians, who were mainly Spanish-speaking and shared many

cultural traits with Spaniards, as well as significant kinship ties.»/«Por su parte, el Gobierno británico apenas tuvo interés por la diversidad étnica y religiosa de Gibraltar, e hizo pocos intentos de anglicanizar a los Gibraltareños, quienes eran principalmente hablantes de español y mantenían tratos culturales con los españoles, así como significativos lazos de parentesco.»

⁷ DEL CAMPO URBANO, S., “Nuevo enfoque de la descolonización de Gibraltar [1981]”, *En torno a Gibraltar*, cit., pág. 42: «A menudo se olvida que la identidad de los gibraltareños no se ha logrado sólo frente a la decisión española del cierre de la frontera, sino también frente a los ingleses, cuyos sueldos eran en la plaza más elevados que los suyos.»

⁸ CHIPULINA, N., “1817 - Exchange Library of Gibraltar - The Response”, *The People of Gibraltar* (en https://gibraltar-intro.blogspot.com/2018/06/1817-exchange-library-of-gibraltar_5.html).

comenzaron a insertarse en la vida política gibraltareña instituciones políticas de cuño más liberal y democrático. El 1 de diciembre de 1921 se creó un Consejo Ciudadano (*City Council*), compuesto por nueve miembros: cuatro elegidos por los gibraltareños entre votantes que leyeran y escribieran en inglés, dos nombrados por el Gobernador, uno nombrado por el Ejército de Tierra, otro nombrado por la Marina, y un representante personal del Gobernador. A cargo del Consejo Ciudadano se situaba un Preboste (*Chairman*) elegido por y entre sus miembros. El Consejo Ciudadano fue la primera institución oficial electiva de la Historia gibraltareña, si bien con base en un sufragio llamativamente restringido en comparación al existente entonces en el Reino Unido⁹, y se encargó de cuestiones internas de la ciudad (Vg.: salud pública; mantenimiento de las carreteras, aprovisionamiento de agua, gas y electricidad, etc.). El 1 de enero de 1941, tras el estallido la Segunda Guerra Mundial, el Consejo Ciudadano de Gibraltar fue suspendido (como, en general, fue “suspendida” la misma población de Gibraltar, trasladada forzosamente fuera del

Peñón¹⁰), reanudándose su funcionamiento en agosto de 1945. Casi inmediatamente después de haberse creado el Consejo Ciudadano, su existencia se vio complementada con la del Consejo Ejecutivo (*Executive Council*), creado el 4 de octubre de 1922. El Consejo Ejecutivo fue un órgano consultivo conformado por siete miembros, de los cuales tres eran nombrados por el Gobernador a propuesta del Ministro de Colonias británico (el cual, en el momento de aprobarse este nuevo decreto, y a modo de curiosidad histórica, no era otro que sir Winston Churchill¹¹), y otros cuatro eran miembros natos (el Gobernador Adjunto, el Comandante Adjunto de la plaza, el Fiscal General y el Secretario de Finanzas de Gibraltar). La creación del Consejo Ciudadano y del Consejo Ejecutivo apenas disminuyó los poderes del Gobernador, que como se observa a tenor de la composición de los dos Consejos, nombraba a la mayor parte de los integrantes del mismo; y que además podía incluso obviar el trámite del dictamen previo del Consejo Ejecutivo si consideraba que razones de urgencia, la importancia menor de los asuntos o la

⁹ GARCIA, J., “Introduction”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 5: «For perhaps the first time since 1704, it was recognised that the civilian inhabitants of Gibraltar had a right to elect their own representatives, however limited the nature of the suffrage (only male ratepayers could vote), and the powers of the representatives. It is interesting to compare the very limited suffrage in Gibraltar with that in force at the time in the United Kingdom, where three years earlier the vote had been granted to all adults, male and female.»/«Quizás por primera vez desde 1704, fue reconocido que la población civil de Gibraltar tenía derecho a elegir sus propios representantes, si bien limitando la naturaleza del sufragio (solo los varones que pagaban impuestos podían votar), así como el poder de los representantes. Es interesante comparar el carácter muy limitado del sufragio en Gibraltar con el que estaba en vigor por la misma época en el Reino Unido, donde tres años antes [en 1918] el voto había sido garantizado a todos los adultos, hombres y mujeres.»

¹⁰ “Political Development. History”, *HM Government of Gibraltar* (en <https://www.gibraltar.gov.gi/ministers/political-development>): «During the Second World War, the bulk of Gibraltar's civilian population was evacuated

to facilitate military activities. An initial evacuation to French Morocco was terminated after a few months due to the deterioration of relations between Britain and the Vichy Government of France. The civilians were then re-evacuated to Britain, Jamaica and Madeira, though some went to Tangier and Spain of their own volition. Repatriation began in 1944, but due to accommodation difficulties in Gibraltar, the last repatriates did not return until 1951.»/«Durante la Segunda Guerra Mundial, el grueso de la población civil de Gibraltar fue evacuada para facilitar las actividades militares. Una evacuación inicial hacia el Marruecos Francés se terminó a los pocos meses debido al deterioro de las relaciones entre Gran Bretaña y el Gobierno de la Francia de Vichy. Los civiles fueron reevacuados a Gran Bretaña, Jamaica y Madeira, aunque algunos fueron a Tánger y España por propia voluntad. La repatriación comenzó en 1944, si bien debido a las dificultades de acomodo en Gibraltar, los últimos repatriados no retornarían hasta 1951.»

¹¹ Puede comprobarse acudiendo a la página “Churchill Political Offices, 1906-1955”, *International Churchill Society* (en <https://winstonchurchill.org/resources/reference/churchills-political-offices-1906-1955/>).

necesidad de garantizar la buena marcha del Gobierno aconsejaban no consultarlo.

Tras los cambios producidos como consecuencia de la Guerra Civil (causa directa del mayor cortocircuito entre las relaciones hispano-gibraltareñas acontecido desde el Gran Sitio de 1779-1783¹²) y, sobre todo, a resultas del desplazamiento forzoso de la población como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial (que además de alargar más todavía en el tiempo su aislamiento respecto de España, les llevó a relacionarse por primera vez de una manera directa con su metrópoli), fue apareciendo un movimiento localista de mayor entidad en la colonia, cuyas demandas se concretaban en exigir mayor control interno de sus propios asuntos, y en alcanzar la plena democratización de las instituciones de autogobierno gibraltareñas. En 1942, un cierto número de gibraltareños fundaron la AACR (Asociación para el Progreso de los Derechos Civiles / *Association for the Advancement of Civil Rights*), fuerza política y social que se convertiría en la

vanguardia de las reivindicaciones llanitas de un Gibraltar políticamente autónomo dentro del Imperio Británico, y que vino a llenar espontáneamente el vacío provocado a raíz de la suspensión del Consejo Ciudadano¹³. De entre ellos, hizo funciones de asesor legal el que en años venideros se convertiría no solo en el más destacado de sus miembros, sino en la que todavía hoy es recordada como la figura política más prominente del Peñón, el abogado sefardita Joshua Hassan¹⁴.

Así las cosas, la conjunción de las crecientes demandas gibraltareñas y de la renovada pretensión de la España franquista sobre la soberanía del territorio dio lugar a un doble movimiento británico tendente a asegurar su dominación de la Roca, el cual sería ejecutado por medio de dos políticas complementarias y simultáneas: la “britanización” de la Roca (principalmente efectuada a través de una introducción del inglés que todavía hoy no está claro que vaya a conllevar un desplazamiento del español¹⁵) y la conversión de los gibraltareños en

¹² LÓPEZ FRANCO, A., “Entrevista a Tito Benady: «Comprender la Historia implica comprender a la otra parte»”, *Descubrir la Historia*, nº6, julio de 2016, pág. 22; HILLS, G., “Las poblaciones de Gibraltar a través de la Historia”, *Revista de estudios regionales*, nº9, 1982, págs. 193 y 194

¹³ GARCIA, J., “Chapter One: The Struggle for Civil Rights”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 13: «*The City Council had been suspended since 1 January 1941, and the powers and duties of the Council were exercised by the Governor. [...] No real voice for Gibraltarian opinion existed. [...] That vacuum was filled by the Association for the Advancement of Civil Rights in Gibraltar (AACR).*»/«El Consejo Ciudadano había sido suspendido desde el 1 de enero de 1941, y los poderes y competencias del Consejo fueron ejercidos por el Gobernador [...] Ninguna voz real existía para [representar] la opinión pública gibraltareña. [...] El vacío fue llenado por la Asociación para el Progreso de los Derechos Civiles.»; ORSINI, G., GONZAGA MARTÍNEZ DEL CAMPO, L. y CANESSA, A., *op. cit.*, pág. 109: «*In 1942, a group of Gibraltarians founded the Association for the Advancement of Civil Rights to support the evacuees. This institution became the first political organization on the Rock, demanding attention to Gibraltar's civil population from British*

colonial authorities.»/«En 1942, un grupo de gibraltareños fundó la Asociación por el Progreso de los Derechos Civiles para apoyar a los evacuados. Esta institución se convirtió en la primera organización política de la Roca, demandando de las autoridades coloniales británicas prestaran atención a la población civil de Gibraltar.»

¹⁴ GARCIA, J., “Chapter One: The Struggle for Civil Rights”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 16: «*Many of the older lawyers had either been evacuated or were too close to the administration, so they chose a young Jewish lawyer, Joshua Hassan, to provide them with the necessary advice.*»/«Muchos de los abogados de mayor edad habían sido evacuados o eran demasiado cercanos a la Administración, de manera que escogieron a un joven abogado judío, Joshua Hassan, para proveerles el necesario asesoramiento [legal].»

¹⁵ Por el lado de quienes no parecen considerar que el ascenso del inglés ponga en peligro la amplia difusión de la lengua española, tenemos a SAID-MOHAND, A., “Inglés y español en Gibraltar. Usos y actitudes lingüísticas entre la población joven”, *Tonos digital: Revista de estudios filológicos*, nº19, 2010, pág. 26 (en <http://www.tonosdigital.com/ojs/index.php/tonos/>

súbditos satisfechos del Reino Unido, si bien resistiéndose todo lo posible a cualquier clase de reformas políticas y sociales tendentes a equilibrar el estatuto de británicos y llanitos. Primero se reformó el Consejo Ciudadano, pues a partir de 1945 se modificó su composición, pasando a ser electivos siete de sus nueve miembros, y elegidos los dos miembros restantes por organismos civiles tales como los Servicios de Educación y Salud. En 1946, con motivo de las primeras elecciones al Consejo Ciudadano reformado, el AACR se alzó con todos los escaños electivos en juego. Situación que se repitió en 1947, primeras elecciones celebradas tras reconocerse el derecho al voto a las mujeres, y de manera todavía más estruendosa (el AACR concurrió a las elecciones sin oposición). Los resultados electorales pusieron de manifiesto que los llanitos consideraban insuficientes las reformas efectuadas, dando lugar a la aprobación de la Orden Constitucional de Gibraltar de 1950 (*Gibraltar Constitution Order 1950*) y a la creación del Consejo Legislativo (*Legislative Council*)¹⁶. Estaba integrado por el Gobernador y diez miembros adicionales (de los cuales cinco eran elegidos empleando un sistema proporcional, tres eran miembros natos, y dos eran nombrados por el propio Gobernador). Se le concedieron poderes para adoptar cualesquiera decisiones relacionadas con el orden público y la buena marcha de la

gobernanza local. Con eso y todo, seguía siendo un órgano de impacto político muy restringido, puesto que no podía aprobar disposiciones que implicaran un aumento de las cargas de la Hacienda Pública más que si lo consentía el Gobernador (el cual tenía derecho de veto sobre sus decisiones, y continuaba estando habilitado para aprobar leyes por cuenta propia, sin más límite que el de comunicar las mismas al Secretario de Estado de Colonias del Reino Unido).

La limitación del carácter de las reformas introducidas no satisfizo al común de los gibraltareños. De manera que, si bien el paso de un sistema electoral mayoritario a uno proporcional redujo el poder de la AACR tras las elecciones de 1950 (“solo” ganó tres de los cinco curules elegidos por los ciudadanos), los posteriores excesos de los Gobernadores en el uso de sus prerrogativas dieron lugar a protestas populares, las cuales a su vez dieron lugar a la puesta en práctica del tradicional pragmatismo británico y a una gradual ampliación de los poderes de las nuevas instituciones locales. En 1955, como queriendo indicar la creciente importancia de las instituciones propias de Gibraltar, se dio al Preboste del Consejo Ciudadano el nombre de Alcalde (*Mayor*), correspondiendo dicha distinción a Joshua Hassan, entonces ya jefe de la AACR¹⁷. En 1956 se amplió el número de miembros electivos del Consejo

article/view/415/293). Por el lado de quienes creen factible tal desplazamiento e incluso consideran que ya está teniendo lugar, puede acudir a LOUREIRO PORTO, L. y SUÁREZ GÓMEZ, S., “Language contact in Gibraltar English: A pilot study with ICE-GBR”, *Revista Alicantina de Estudios Ingleses*, n°30, 2017.

¹⁶ El Consejo Legislativo no suprimió al Consejo Ciudadano, sino que coexistió con éste (que pasó a compartir con el Gobernador las tareas ejecutivas de menor importancia y más puramente locales). Para conocer más sobre este extraño “bicameralismo” gibraltareño de aquellos años interesan las explicaciones de GARCIA, J., “Chapter Two: The Establishment of a Legislative Council, 1945-1950”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*,

University of Hull, octubre de 1991, págs. 64, 66, 68, 69 y 70.

¹⁷ GARCIA, J., “Chapter Three: Constitutional Crisis and Political Gains 1951-1956”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 98: «Although major constitutional change was not visible on the horizon, on 30 May the City Council announced that the government had agreed that their Chairman should in future be known as Mayor, a change which would be delayed until the necessary legislation was passed in November. The City Council had first requested the new title in 1951 [...]. The whole matter had great impact with the ordinary Gibraltarian and through public subscription the Mayor's robe and regalia were purchased. Joshua Hassan became the first Mayor of a British Gibraltar.»/«Aunque no se oteaban cambios constitucionales de mayor entidad en

Legislativo a siete de doce. En 1958 el Gobernador fue reemplazado como Presidente del Consejo Legislativo por un Vocero (*Speaker*) específico para esta asamblea; y los miembros del Consejo Legislativo pasaron a estar vinculados a un departamento gubernamental (precedente de la creación del sistema propiamente ministerial y de su conversión en responsables de dicho departamento, que tendría lugar al año siguiente), apareciendo la figura del Miembro Principal (*Chief Member*) del Consejo Legislativo –siendo elegido para el cargo Joshua Hassan, puesto que en estos años la AACR continuó siendo el grupo político más poderoso de todos los que conformaban la asamblea–. Es importante señalar que el proceso a través del cual se creó y consolidó el Consejo Legislativo de Gibraltar buscaba asentar dentro y fuera de Gibraltar la percepción de la existencia de un pueblo gibraltareño con derecho a la autodeterminación, y era fruto del deseo de consolidar la posición británica y a la vez minar la posición española tendente a exigir la retrocesión del territorio. En esos años, Gibraltar fue objeto de una visita real de gran importancia simbólica, que sigue siendo la única que Isabel II ha realizado al Peñón¹⁸.

Los llanitos, sin embargo, no se conformaron con lo mucho conseguidos hasta ese momento. El Gobernador mantenía en sus manos los poderes más sensibles (relativos a defensa, asuntos exteriores, finanzas y orden público), y el paso natural siguiente era limitarlos cuanto fuera posible y

que el elemento local ya no solo participara en el Gobierno, sino que se convirtiera en la fuerza preponderante dentro del mismo. El 30 de enero de 1964 se anunciaron importantes cambios constitucionales, concretados al promulgarse la segunda Orden Constitucional de Gibraltar de 1 de agosto del mismo año (*Gibraltar Constitution Order 1964*), también denominada “Constitución de Lansdowne” (*Lansdowne Constitution*) en honor de Lord Lansdowne, Ministro de Estado para Asuntos Coloniales del Reino Unido. Ésta aumentó de siete a once los miembros electos del Consejo Legislativo, y permitió a éste nombrar a los cinco miembros del Consejo de Gibraltar (*Council of Gibraltar*), que reemplazó al antiguo Consejo Ejecutivo. La nueva Constitución preveía la conversión de los miembros del Consejo Legislativo asociados al Gobierno local en Ministros –los cuales asumirían ahora la completa responsabilidad de sus departamentos gubernamentales–, y creaba por consiguiente el Consejo de Ministros (*Council of Ministers*), siendo los Ministros nombrados por el Gobernador a propuesta del Ministro Principal (*Chief Minister*), sucesor del anterior Miembro Principal del Consejo Legislativo. Por enésima vez, el nuevo cargo creado para dar satisfacción a los anhelos llanitos de mayor autogobierno fue detentado primeramente por Joshua Hassan, quien continuó siendo además Alcalde. El Ministro Principal, líder del Consejo Legislativo, iba configurándose de manera clara como el principal cargo público llanito en el nuevo organigrama político del Peñón, que todavía

el horizonte, el 30 de mayo el Consejo Ciudadano anunció que el Gobierno había acordado que el Preboste debería ser conocido en el futuro como Alcalde, modificación que no entró en vigor hasta que la legislación necesaria fue aprobada en noviembre. El Consejo Ciudadano había requerido el nuevo título en 1951 [...]. Todo este asunto tuvo un gran impacto con el gibraltareño común y, a través de la suscripción pública fueron adquiridos la túnica y el atuendo del alcalde. Joshua Hassan se convirtió en el primer alcalde del Gibraltar Británico.»

¹⁸ No era la primera vez que el Peñón recibía una visita del soberano británico, según puede comprobarse en CHIPULINA, N., “1900s - The Royal Visits - Master of the Seven Seas”, *The People of Gibraltar* (en <https://gibraltar-intro.blogspot.com/2013/02/1900-royal-visits-master-of-seven-seas-s.html>). No obstante, la de Isabel II sí que fue la visita más polémica, como se explica en DODDS, K., LAMBERT, D. y ROBINSON, B., “Loyalty and Royalty: Gibraltar, the 1953-54 Royal Tour and the Geopolitics of the Iberian Peninsula”, *Twentieth Century British History*, vol. 18, n°3, 2007, pág. 383.

tenía que terminar de cobrar forma. De momento, conforme a la “Constitución Lansdowne”, el Gobernador continuaba nombrando a los Ministros (aunque después de previa consulta con el Ministro Principal), si bien su poder para decidir sobre cuestiones puramente domésticas se veía mermado, teniendo que compartirlo con el gabinete¹⁹. Si continuaba siendo relevante en materia de defensa y de asuntos exteriores, manteniendo también su derecho de veto sobre las Leyes aprobadas por el Consejo Legislativo. En conclusión, la Constitución de 1964 constituyó un gran avance en términos de autogobierno llanito, pero a la vez nacía vieja, en el sentido de que implantaba un sistema de poder compartido que ya por entonces se veía desbordado por las reivindicaciones políticas de la sociedad civil gibraltareña, a rebufo de las cuales marchaba todavía.

Tal vez sea eso lo que explica, en último término, la poca duración de la segunda Orden Constitucional. Que pronto se vio rebasada por la combinación entre las demandas políticas de la población local y por el agravamiento de la tensión con España. Circunstancias las cuales animaron al Reino Unido a proseguir con más fuerza el camino seguido desde 1950 en adelante, y llevar todavía más lejos su política de concesiones a fin de disimular en la medida de lo posible el carácter colonial de su posición en la Roca (a la vez que dio pie a una unidad del conjunto

de fuerzas políticas gibraltareñas, que establecieron un Gobierno de concentración). El resultado de todo esto sería el referéndum del 10 septiembre de 1967, cuya causa directa fue el establecimiento por parte de España de la prohibición de sobrevolar todos los territorios alrededor de Gibraltar (lo que, en la práctica, pretendía inutilizar el aeropuerto ilegítimamente construido por los británicos en la franja de territorio del istmo arrebatado a España con motivo de la construcción de la Verja británica en 1908). En el referéndum participaron 12.237 votantes, que contestaron a una pregunta claramente formulada²⁰. Los resultados oficiales arrojaron una apabullante mayoría de 12.138 votos a favor de permanecer bajo soberanía británica, y solo 44 partidarios de restablecer la soberanía española sobre el Peñón. A results del referéndum, comenzó sus trabajos una Comisión Constitucional presidida por Lord Shepherd, Ministro británico de Estado para Asuntos de la Commonwealth.

El resultado de dichos trabajos sería la Orden Constitucional de 1969 (*Gibraltar Constitutional Order 1969*)²¹, aprobada el 23 de noviembre y en vigor a partir del día 30 del mismo mes, que fue la causa inmediata del cierre de la Verja, y se inicia con un Preámbulo cuyo primer párrafo constituye toda una declaración de intenciones por parte de Londres con vistas a reforzar el

¹⁹ GARCIA, J., “Chapter Five: The Troubles with Spain”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 164: «[...] as a general rule the recommendations of this body on issues of purely domestic concern, would be endorsed by the Governor-in-Council.»/«[...] como regla general, las recomendaciones de este cuerpo en materias de interés puramente doméstico serían apoyadas por el Gobernador en [su calidad de máximo representante del] Consejo.»

²⁰ GARCIA, J., “Chapter Five: The Troubles with Spain”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, pág. 171: «The choice put before the Gibraltarians was clear enough: '(a) To pass under Spanish sovereignty in

accordance with the terms proposed by the Spanish Government to Her Majesty's Government on 18 May 1966; or (b) Voluntarily retain their link with Britain, with democratic local institutions and with Britain retaining its present responsibilities.»/«La elección que tenían ante sí los gibraltareños era lo suficientemente clara: “(a) Pasar a la soberanía española de acuerdo con los términos propuestos por el Gobierno español al Gobierno de Su Majestad el 18 de mayo de 1966; o (b) Mantener voluntariamente su vínculo con Gran Bretaña, con instituciones locales democráticas y con Gran Bretaña reteniendo sus presentes responsabilidades.»

²¹ ANTÓN GUARDIOLA, C., *op.cit.*, pág. 38.

autogobierno gibraltareño y de blindar al Peñón con vistas a sortear la pertinaz reivindicación española de su territorio²². Sorprendentemente, ni el Preámbulo ni el cambio de nombre de la Colonia de Gibraltar, a partir de entonces denominada Ciudad de Gibraltar (*City of Gibraltar*), conllevaron una verdadera modificación del estatuto colonial de Gibraltar, que continuaba siendo considerado por el propio Reino Unido un territorio no autónomo sujeto al Capítulo XI de la Carta de las Naciones Unidas²³. En lo esencial, instituyó el régimen político gibraltareño tal y como éste ha llegado hasta nuestros días. En ese sentido, la nueva Orden Constitucional estableció una Cámara de la Asamblea de Gibraltar (*Gibraltar House of Assembly*), en la cual quedaron definitivamente

unificados el Consejo Ciudadano²⁴ y el Consejo Legislativo. El mandato de la Asamblea de Gibraltar habría de extenderse cuatro años, pudiendo prorrogarse ese plazo o ser disuelta anticipadamente la cámara por decisión del Gobernador, adoptada por medio de proclama aprobada solo tras consultar con el Ministro Principal. Dicha Asamblea de Gibraltar se componía de un Vocero (*Speaker*), del Fiscal General (*Attorney General*), del Tesorero o Secretario de Finanzas y Desarrollo (*Financial and Development Secretary*), y de quince miembros elegidos por los ciudadanos gibraltareños del modo que prescribiera la Ley (siendo éstos últimos los únicos con voto dentro de la Asamblea de Gibraltar)²⁵. El Vocero era propuesto por el Gobernador, previa

²² *Gibraltar Constitutional Order 1969* (en <https://www.gibraltarlaws.gov.gi/legislations/gibraltar-constitution-order-1969-1835>): «Whereas Gibraltar is part of Her Majesty's dominions and Her Majesty's Government have given assurances to the people of Gibraltar that Gibraltar will remain part of Her Majesty's dominions unless and until an Act of Parliament otherwise provides, and furthermore that Her Majesty's Government will never enter into arrangements under which the people of Gibraltar would pass under the sovereignty of another state against their freely and democratically expressed wishes [...]»/«Considerando que Gibraltar es parte de los dominios de Su Majestad y que el Gobierno de Su Majestad ha dado garantías al pueblo de Gibraltar de que Gibraltar continuará siendo parte de los dominios de Su Majestad a menos y hasta que una ley del Parlamento disponga lo contrario, y además que el Gobierno de Su Majestad nunca celebrará acuerdos en virtud de los cuales el pueblo de Gibraltar pasara a estar bajo la soberanía de otro Estado en contra de su voluntad expresada libre y democráticamente [...]»

²³ ANTÓN GUARDIOLA, C., *op.cit.*, pág. 38-39: «La Constitución, por tanto, aunque en ningún momento utilice el término colonia, ratifica el estatuto jurídico internacional del territorio como tal ya que, tanto por el párrafo transcrito (Gibraltar es y seguirá siendo un dominio de Su Majestad), como por la interpretación del mismo proporcionada por el Reino Unido antes de su promulgación y reafirmada después [...] sostiene que “la nueva Constitución no modificará en nada el estatuto internacional de Gibraltar, que sigue siendo un territorio no autónomo en el sentido que la Carta de las Naciones Unidas da a ese término”» Y más importante que esto todavía es el propio art. 86 de la Orden Constitucional: «86. *There is reserved to Her Majesty full*

power to make laws from time to time for the peace, order and good government of Gibraltar (including, without prejudice to the generality of the foregoing, laws amending or revoking this Constitution).»/«Se reservarán a Su Majestad plenos poderes para hacer leyes de tiempo en tiempo para la paz, orden y buen gobierno de Gibraltar (incluyendo, sin perjuicio de nada de lo antedicho, leyes que enmienden o revocuen esta Constitución.»

²⁴ Sorprendentemente, la abolición del Consejo Ciudadano no dio lugar a la correlativa abolición del título de Alcalde de Gibraltar. El art. 78 de la Orden Constitucional de 1969 preveía su nombramiento por la Asamblea de Gibraltar, que había de elegirlo de entre los miembros de la Asamblea para el desempeño de funciones puramente ceremoniales de carácter cívico determinadas por el Gobernador (previa consulta a la Asamblea de Gibraltar). Disposición que mantiene casi exactamente igual el actual art. 77 de la Orden Constitucional de 2006, el cual solo la modifica al no circunscribir el nombramiento a los Diputados del Parlamento de Gibraltar, y al conferir a la cámara el derecho de ser la que determine las funciones del Alcalde.

²⁵ Esta previsión en concreto se ve complementada con la que hace la Ley Electoral gibraltareña (*Parliament Act N° 1950-15*), la cual ha sido múltiples veces reformada desde su aprobación en 1950. El sistema electoral gibraltareño original por medio del cual eran elegidos los representantes electivos del Consejo Ciudadano era mayoritario, a imagen y semejanza de la metrópoli (1921-1950). Más adelante, se empleó un sistema electoral proporcional para la elección del Consejo Legislativo (1950-1968). A partir de 1968, se restableció el mayoritarismo, pero fuertemente atenuado a raíz del empleo de la modalidad de voto limitado (que

consulta con el Ministro Principal y con el Líder de la Oposición, y escogido de entre los súbditos de la Corona británica mayores de veintiún años que no fueran miembros de la Asamblea de Gibraltar pero si gozaran del derecho de sufragio pasivo en elecciones a la misma. Su nombramiento debía ser confirmado por la Asamblea de Gibraltar en la primera sesión posterior a la propuesta del Gobernador; y podía ser revocado por el Gobernador tras consulta con el Ministro Principal y el Jefe de la Oposición. Más allá de esto, la Asamblea de Gibraltar estaba provista de la facultad de aprobar leyes “para la paz, orden y buen gobierno de Gibraltar”, las cuales recibían el nombre de Ordenanzas (*Ordinances*).

Respecto del poder ejecutivo, este era ejercido por dos órganos. El primero de ellos era el Consejo de Gibraltar (*Gibraltar Council*), institución formada por el Vicegobernador (*Deputy Governor*), por el segundo comandante de la fortaleza (*Deputy Commander of Fortress*), por los dos miembros natos de la Asamblea de Gibraltar –Fiscal General y Tesorero–, por el Ministro Principal, y por cuatro Ministros designados por el Gobernador previa consulta implícitamente vinculante con el Ministro Principal. Al margen de este órgano, el poder ejecutivo sustancial quedaba definitivamente transferido al Consejo de

Ministros, ahora conformado por no menos de cuatro Ministros ni más de ocho, y encabezado por el Ministro Principal, nombrado por un procedimiento que, en teoría, facultaba al Gobernador para su nombramiento discrecional a la vez que lo comprometía a designar como tal al miembro de la Asamblea de Gibraltar que fuera más probable que pudiera concitar el apoyo de una mayoría de la cámara. Como es lógico dado el carácter parlamentario del sistema político implantado por la Gran Bretaña en Gibraltar, el Gobernador podía cesar al Ministro Principal en el momento en que considerase que había perdido el apoyo mayoritario de la Asamblea de Gibraltar. Los demás Ministros eran también nombrados por el Gobernador, pero tras consulta implícitamente vinculante con el Ministro Principal. La lógica que presidía el funcionamiento del poder ejecutivo gibraltareño resultante de las reformas operadas en 1969 era, esencialmente, la siguiente: el Gobernador ejercía formalmente todos los poderes²⁶, pero su rol quedaba relegado al ejercicio sustantivo de poderes excepcionales o de arbitraje político. El resto de sus poderes había de ejercerlos previa consulta con el Consejo de Gibraltar; con excepción de los que ejercía en relación con “asuntos domésticos” de Gibraltar. En verdad, la clave de bóveda de la Constitución

ya se empleaba anteriormente para la elección del Consejo Ciudadano). En ese sentido, el sistema electoral gibraltareño es bastante semejante al empleado para la elección del Senado en España, con la diferencia de que las mayorías que genera este sistema son de mucho menor alcance, al existir un número mayor de puestos reservados a la minoría. Bajo la Orden Constitucional de 1969, podían emitirse ocho votos para un total de quince escaños de la Asamblea de Gibraltar a repartir. Actualmente, bajo la Orden Constitucional de 2006, los electores pueden emitir diez votos sobre un total de diecisiete escaños del Parlamento de Gibraltar. El resultado de esta legislación es un marcado bipartidismo y la correlativa marginación de las minorías políticas. Un interesante ejemplo del funcionamiento del sistema aplicado a las elecciones de junio de 1972 se contiene en “Miscellany”, *Journal of Representative Democracy*, volumen 12, 1972, pág. 45.

²⁶ En lo cual hay que ver otra manifestación del carácter colonial de la Orden Constitucional de 1969, como se pone de manifiesto en ANTÓN GUARDIOLA, C., *op.cit.*, pág. 42: «Todo ello pone de manifiesto que la Constitución de 1969 es una Constitución colonial ya que el Gobierno de la metrópoli se ha reservado un poder de intervención que, aunque en la práctica no utiliza, existe y podría ser utilizado si el Reino Unido, en una situación concreta, lo considerase oportuno.»; BENADY, T., “Una aproximación al desenvolvimiento de la forma en que Gibraltar se regía después de 1704”, *Almoraima: revista de estudios campogibraltareños*, n°38, 2009, pág. 212: «[...] en la práctica, aparte de unos consejos discretos del Gobernador, que generalmente se originaban en el Foreign Office en Londres, los poderes reservados del Gobernador nunca se usaron.»

de 1969, al margen de su Preámbulo, se encontraba en el primer apartado de su art. 50, que fue el que a efectos prácticos (y, como es costumbre en el Derecho británico, de manera más implícita que explícita) puso el poder en manos del Consejo de Ministros gibraltareño. La larga y dura lucha de Gibraltar por sus derechos políticos, que también fue de la mano de una lucha por la igualdad en otros terrenos con los dominadores británicos, se veía finalmente coronada por el éxito.

2. Gibraltar desde 1969 hasta nuestros días. La Orden Constitucional de Gibraltar de 2006

La democracia gibraltareña configurada a partir de 1969 se desarrolló durante décadas teniendo que sortear ciertas limitaciones derivadas, por una parte, del cierre de la Verja española decretado por Franco en 1969 (que se mantendría hasta 1982 para peatones, y hasta 1985 para vehículos, y que dañó como es sabido de manera permanente la imagen de España de cara a los llanitos²⁷), y por otra parte de lo estratégico de la posición del Peñón en el contexto de la Guerra Fría²⁸. Aquellos años estuvieron marcados por la dominación política de Joshua Hassan, quien ganó todas las elecciones que se celebraron

hasta su retirada de la política en diciembre de 1987, y solo pudo ser apeado del Gobierno en la primera legislatura posterior a la aprobación de la Constitución de 1969 (1969-1972), cuando una coalición entre los integracionistas del IWBP (Partido de la Integración con Gran Bretaña o *Integration With Britain Party*) y el grupo de independientes encabezados por Peter Isola permitió convertirse en Ministro Principal a sir Robert Peliza. A partir de 1972, Joshua Hassan recuperó el control del gobierno llanito. En 1975, moría Franco, pero su muerte no significó el fin del aislamiento de Gibraltar, en parte porque tampoco vino acompañada de una mayor disposición negociadora de Gran Bretaña²⁹. La incomunicación de la Roca solo terminó el 14 de diciembre de 1982, con la apertura de la Verja para peatones, y “terminó de terminarse” el 5 de febrero de 1985, cuando se abrió la Verja al tráfico rodado. Los años finales del periodo de Joshua Hassan al frente del Gobierno gibraltareño se caracterizaron por un profundo desgaste de su popularidad y de la popularidad de la AACR, que se resintieron del apoyo dado al Acuerdo de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, que no impidió que en 1987 España presionara con fuerza para imponer la extensión de la liberalización de aeropuertos también al

²⁷ ODA ÁNGEL, F., “Gibraltar a un año de la Declaración de Córdoba: la recuperación de la confianza”, *Documentos de Trabajo*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, nº45, 2007, pág. 18: «Desde un punto de vista sociológico, esa es la etapa más utilizada por los gibraltareños como excusa a la hora de hacer frente a cualquier cambio que implique estrechar lazos con España. Mientras que los campogibraltareños la han superado, los gibraltareños siguen haciendo referencia al cierre de la verja y a la dictadura franquista como una etapa aún no superada y causante de muchos de los males de su sociedad. Electoralmente ha sido un recurso muy utilizado por los políticos locales del Peñón para desviar la atención del ciudadano respecto de los verdaderos problemas de la ciudad. Aún hoy día cuando se intenta mantener una conversación con un gibraltareño sobre cualquier asunto siempre hacen referencia al cierre de la verja y a Franco.»

²⁸ BENADY, T., “Una aproximación al desenvolvimiento de la forma en que Gibraltar se regía después de 1704”, *Almoraima: revista de estudios campogibraltareños*, 2009, pág. 212: «El fin de la Guerra Fría con la URSS hizo la situación estratégica de Gibraltar menos importante y permitió el desarrollo del gobierno interno de Gibraltar en manos de sus políticos.»

²⁹ DEL CAMPO URBANO, S., “Nuevo enfoque de la descolonización de Gibraltar [1981]”, *En torno a Gibraltar*, cit., pág. 23: «Pese a que el régimen de Franco terminó de hecho con la muerte de su fundador en noviembre de 1975 y a que, en diciembre de 1978, los españoles aprobamos masivamente nuestra actual Constitución, el Reino Unido jamás mostró espontáneamente la más mínima disposición a negociar con España sobre Gibraltar [...]»

famoso e ilícito Aeropuerto de Gibraltar, ni que finalmente consiguiera arrancar del Reino Unido un acuerdo para el uso conjunto del Aeropuerto³⁰.

Adolfo Canepa, sucesor de Hassan, no pudo hacer frente al derrumbe de su partido, y apenas hizo otra cosa que calentar la silla unos meses antes de que la oposición encabezada por el GSLP (Partido Socialista Laborista de Gibraltar / *Gibraltar Socialist Labour Party*) le arrebatara el poder, que pasó a manos de Joe Bossano (1988-1996). La pérdida del poder fue el fin para la AACR, organización pionera que definitivamente se convirtió en Historia pasada de la Roca, siendo sustituida como fuerza de oposición al GSLP por los GSD (Social Demócratas de Gibraltar / *Gibraltar Social Democrats*), encabezados por Peter Caruana. Quien, después de unos años como Líder de la Oposición a Joe Bossano, lo derrotó en las elecciones de 1996, y lo reemplazó como Primer Ministro. Durante los Gobiernos de Hassan, Bossano y Caruana, la realidad política y social de Gibraltar estuvo marcada por un evidente incremento del “nacionalismo gibraltareño” propiciado por el largo periodo de aislamiento respecto de la región circundante impuesto por Franco³¹. El crecimiento de ese nacionalismo gibraltareño preparaba el terreno para un renovado aumento de la tensión con España, derivado de la insistencia llanita en la existencia de un supuesto derecho a la autodeterminación, respecto del cual la única discusión real existente en Gibraltar es la de si se limita a

asegurar el derecho de los gibraltareños a no sufrir la alteración de su estatuto jurídico-político sin recabarse antes su expreso consentimiento; o si, por el contrario, va todavía más lejos e implica el derecho del pueblo gibraltareño a ser el promotor activo del cambio de ese estatuto, y a reivindicar aún la independencia, en caso de quererla, sin necesidad en ningún caso de contar con el beneplácito español.

Precisamente esta dicotomía entre dos visiones, moderada y radical, de la autodeterminación llanita se hizo presente con motivo de la última actualización del régimen político gibraltareño, que fue la culminada con la aprobación de la Orden Constitucional de Gibraltar de 2006 (*Gibraltar Constitutional Order 2006*). El origen de la actual Orden Constitucional que rige la Roca debe buscarse en el estudio iniciado en 1999 por el Gobierno británico de Tony Blair relativo a la modernización del Gobierno de Gibraltar y otros territorios. En Gibraltar, la Asamblea de Gibraltar creó una comisión participada por representantes de los tres partidos que se conformaron una vez desapareció la AACR: el socialista (GSLP), el social demócrata (GSD) y el liberal (LPG). Las propuestas llantas se presentaron al Gobierno británico en diciembre de 2003, terminando las negociaciones en marzo de 2006. Finalmente, se celebró referéndum el 30 de noviembre de 2006, aprobándose la Constitución con el apoyo de una mayoría clara, pero no demasiado abrumadora³².

³⁰ GARCIA, J., “Chapter Six: Constitutional Stagnation”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991, págs. 243 y 244.

³¹ GARCIA, J., “Chapter Six: Constitutional Stagnation”, *The Modern Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, cit., págs. 243 y 244; VIDAL DELGADO, R., “Conferencia: Gibraltar, espina clavada en el costado de España”, Foro para la Paz en el Mediterráneo, 13/02/2014, págs. 20 y 21 (en <https://foroparalapazenelmediterraneo.es/?tag=cam-po-de-gibraltar>); DEL CAMPO URBANO, S.,

“Nuevo enfoque de la descolonización de Gibraltar [1981]”, *En torno a Gibraltar*, cit., pág. 47.

³² BENADY, T., “Una aproximación al desenvolvimiento de la forma en que Gibraltar se regía después de 1704”, *Almoraima: revista de estudios campogibraltareños*, n°38, 2009, pág. 212: «Las propuestas británicas se presentaron a un referéndum el 30 de noviembre de 2006 y fueron aprobadas por el 60.34% del electorado, contra el 37.75% que se mostró en desacuerdo. Bossano y su partido votaron en contra porque la Constitución apuntaba que el poder de autodeterminación de los gibraltareños no incluía la posibilidad de independencia

La nueva Constitución incluye expresa mención del Convenio de Derechos Humanos de la Unión Europea, e invierte la cláusula residual en virtud de la cual los poderes no reconocidos expresamente a la Legislatura corresponden por defecto al Gobernador, siendo ahora exactamente al revés (art. 33). El nombre de la Legislatura cambió de Asamblea de Gibraltar a Parlamento de Gibraltar (*Gibraltar Parliament*), el cual sigue formado por diecisiete miembros, con la diferencia de que ahora todos los Diputados (*Members of Parliament*) son electivos. El Vocero es elegido entre los mismos ciudadanos entre los cuales se lo había de elegir en 1969, con la diferencia de que a partir de 2006 se lo elige a propuesta del Ministro Principal tras consultar éste con el Líder de la Oposición (art. 26). El Consejo de Gibraltar fue abolido, constituyéndose un Gobierno de Gibraltar (*Government of Gibraltar*) compuesto por el Consejo de Ministros y por el Gobernador. El Consejo de Ministros lo conforman el Ministro Principal (nombrado conforme al mismo procedimiento previsto en 1969) y los Ministros, responsables de su concreto departamento previo nombramiento del Gobernador que cuente con la recomendación del Ministro Principal (que, en la práctica, es quien confiere el nombramiento). El número de Ministros no puede ser inferior a cuatro, ni superior a diez (siempre y cuando el Parlamento de Gibraltar se mantenga en diecisiete miembros), o al resultado de dividir el número de Diputados entre dos (sumando 0,5 si la cifra de Diputados era impar) y sumar al resultado uno (art. 45). El rol del Consejo de Ministros se ve notablemente fortalecido, puesto que al Gobernador solo se le reconocen poderes (art. 47) en relación con las relaciones exteriores (las cuales deberá abordar consultando en la medida de lo posible al Ministro Principal), la defensa, la seguridad

sin el beneplácito de España, como estipulaba el Tratado de Utrecht. No obstante, el preámbulo repetía la promesa de la Gran Bretaña de que el territorio no

interior y el nombramiento de cargos públicos y materias relacionadas con el mismo (poder este último el cual ejercerá en los términos previstos en la Constitución, lo que en la práctica implica conferir la última palabra al Ministro Principal). El Gobernador comparte el poder de nombrar al Comisario de Policía (*Commissioner of Police*) con la Autoridad Policial de Gibraltar (*Gibraltar Authority of Police*), cuyo consejo le resulta vinculante (art. 48). El Gobernador y el Ministro Principal deben informarse el uno al otro de la marcha de los asuntos situados bajo la respectiva competencia del Gobernador y del Consejo de Ministros (arts. 49 y 52).

En virtud del art. 55 se crea una Comisión del Servicio Público (*Public Service Commission*), integrada por un Preboste y otros cuatro miembros nombrados por el Gobernador con el consejo vinculante de la Comisión de Nombramientos Específicos (*Specified Appointments Commission*). Conforme al art. 56, la Comisión de Nombramientos Específicos se compondrá de cuatro Comisionados, de los cuales dos serán nombrados de acuerdo con el consejo del Ministro Principal (quien previamente consultará con el propio Gobernador), y los otros dos serán nombrados por el Gobernador tras haber consultado con el Ministro Principal. El Ministro Principal tendría protagonismo principal en el nombramiento de los dos primeros, y el Gobernador en el de los otros dos. La Comisión de Nombramientos Específicos deberá dar su consentimiento a los nombramientos y acciones disciplinarias efectuados por el Gobernador en relación con el Fiscal General y con el Auditor Principal (*Principal Auditor*). El art. 57 establece la Comisión de Servicio Judicial (*Judicial Service Commission*), la cual se compondrá del Presidente de la Corte de Apelaciones (*President of the Court of Appeal*), que será su Preboste, del Juez Presidente

sería pasado a otro país sin el consentimiento de los gibraltareños.»

(*Chief Justice*), de un Magistrado Estipendiario (*Stipendary Magistrate*)³³, de dos miembros nombrados por el Gobernador con el consejo vinculante del Ministro Principal y dos miembros nombrados a discreción por el Gobernador. Con el consentimiento de la Comisión de Servicio Judicial, el Gobernador podrá nombrar al Juez Presidente, a los Jueces Inferiores de la Corte Suprema de Gibraltar (*Puisne Judge*), al Presidente de la Corte de Apelaciones y a los Jueces de Apelaciones (*Appeal Judges*). Asimismo, con el consentimiento de la Comisión de Servicio Judicial podrá el Gobernador nombrar y destituir a los Magistrados Estipendiarios, Jueces de Paz, al Registrador de la Corte Suprema (*Registrar of the Supreme Court*) y demás individuos nombrados por la Comisión de Servicio Judicial (sobre los cuales solo podrá ejercer poder disciplinario con el consentimiento de la Comisión). El Gobernador puede ignorar las recomendaciones de la Comisión de Nombramientos Específicos ni de la Comisión de Servicio Judicial en aquellos casos en que considere que cumplirlas pudiera perjudicar el servicio de Su Majestad.

³³ Son Magistrados pertenecientes a Cortes inferiores.

³⁴ Supuesto que ya ha sido abordado en FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El Brexit y las previsiones constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar”, *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, n.º 4, 2016, págs. 7 a 12.

³⁵ Tal fue la idea del gran impulsor de la política franquista hacia Gibraltar, y bestia negra de los llanitos de

III. INSUFICIENCIA O IMPRACTICABILIDAD DE LOS POSIBLES REGÍMENES ADMINISTRATIVOS ESTANDARIZADOS APLICABLES A GIBRALTAR EN EL CASO DE QUE SE REINTEGRARA A ESPAÑA Y ANDALUCÍA

Imaginemos por un instante una situación que sabemos improbable, pero que partimos de la base de que es deseable y de que sería vista con los mejores ojos por una inmensa mayoría del pueblo español: la retrocesión del Peñón de Gibraltar a España. Consideremos que la *Union Jack* fuera arriada, y que la bandera rojigualda pasara a ondear en su lugar. E imaginemos la escena con el siguiente matiz: que conjuntamente con la rojigualda ondeara la bandera blanca y verde de Andalucía. ¿Qué sucedería a partir de ese momento? Pues bien: absteniéndonos de considerar diseños *ad hoc* con base en los cuales dar un encaje específico dentro de España y Andalucía a Gibraltar, nos encontraríamos con que la Roca podría retornar a España y a Andalucía en calidad de municipio dentro de la provincia de Cádiz o de provincia dentro de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En caso de entrar como provincia (no digamos ya si se produjera el supuesto, deliberadamente excluido de nuestro análisis, de que Gibraltar se constituyera como la decimoctava Comunidad Autónoma española³⁴), se plantearía con prácticamente toda seguridad si habría de hacerlo sola, o si habría de incorporar el Campo de Gibraltar y quizá hasta la Serranía de Ronda³⁵. Idea que a ojos

aquellos años: Fernando María Castiella, Ministro de Exteriores entre 1957 y 1969 (año en el cual renunció por el Caso Matesa, y no por el asunto de Gibraltar, como lo pone de manifiesto la continuidad de su política durante los dieciséis años posteriores a su cese), según se explica en VIDAL DELGADO, R., “Conferencia: Gibraltar, espina clavada en el costado de España”, Foro para la Paz en el Mediterráneo, 13/02/2014, págs. 34 y 35 (en <https://foroparalapaz-nelmediterraneo.es/?tag=campo-de-gibraltar>); y DEL

de algunos puede sonar descabellada, pero que no dejaría de responder a tres realidades: la falta de fluidez de las conexiones entre Cádiz y Algeciras; el crecimiento de Algeciras como ciudad al calor del desarrollo de su propio puerto (ya es la segunda ciudad de la provincia, por detrás de Jerez y por delante de Cádiz capital); y la misma tradición histórica del Campo de Gibraltar, el cual, si bien nunca ha constituido una provincia aparte de la de Cádiz, siempre ha gozado de ciertas particularidades en la esfera militar (dato relevante en la medida en que el ejercicio de potestades civiles por parte de las autoridades militares solo ha quedado definitivamente atrás a raíz de la consolidación del actual régimen constitucional)³⁶.

Considerando en primer lugar las previsiones estatutarias respecto de una hipotética reintegración de la Roca en Andalucía, nos encontramos con que la Disposición Adicional Primera de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que “La ampliación de la Comunidad Autónoma a territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma se resolverá por las Cortes Generales, previo acuerdo de las partes interesadas y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto, una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española”. Esta regulación es la misma que

contenía el anterior Estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre), y, evidentemente, no es vinculante para ninguna de las partes que, en principio, estarían directamente implicadas en las negociaciones para el retorno del Peñón a la soberanía española (Reino Unido y España); habiendo sido seriamente puesto en duda el acierto de la redacción del enunciado de esta disposición, que por querer evitar mencionar expresamente a Gibraltar incurre en el sinsentido de hacer referencia a “territorios históricos” en plural que nadie sabe a ciencia cierta qué otros diferentes de la Roca podrían ser³⁷.

Como puede observarse, no se prevé a nivel estatutario un régimen político ni administrativo especial para Gibraltar en caso de pasar a integrar la Comunidad Autónoma andaluza. Ello nos obliga a entender en principio automáticamente aplicable lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL) y en la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (LALA). De acuerdo con sus términos, nos encontramos con que si Gibraltar entrara a formar parte de España como un municipio gaditano más (o como un municipio integrado en una novena provincia creada *ad hoc* de la que no fuera capital), se vería limitado al ejercicio de las competencias previstas en los arts. 25 LBRL y 9 LALA; habría de cumplir las obligaciones

CAMPO URBANO, S., “Nuevo enfoque de la descolonización de Gibraltar [1981]”, *En torno a Gibraltar*, cit., pág. 25.

³⁶ DEL CAMPO URBANO, S., “Nuevo enfoque de la descolonización de Gibraltar [1981]”, *En torno a Gibraltar*, cit., pág. 41. Actualmente, el título de Gobernador militar del Campo de Gibraltar está vinculado al de Comandante Militar de Cádiz, y es la única Gobernación militar que subsiste en España desde la abolición de las mismas en 1993, habiendo perdido sus últimas competencias en 2005, según puede leerse en ROMERO BARTOMEUS, L., “El único gobernador militar en activo de España”, *Noticias Gibraltar*, 05/03/2018 (en <https://noticiasgibraltar.es/noticias/unico-gobernador-militar-activo>) y en “Siguiendo

las pautas classicistas”, *Europa Sur*, 04/03/2012 (en https://www.europasur.es/algeciras/Siguiendo-pautas-classicistas_0_566643722.html).

³⁷ FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El Brexit y las previsiones constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar”, *cit.*, pág. 13: «[...] cabe objetar la deficiente calidad legislativa empleada en el [...] precepto [...] que contraviene el principio de seguridad jurídica y las más elementales normas de técnica legislativa [...]. [...] Finalmente, ha sido criticada la utilización eufemística del plural en el sustantivo “territorios” en vez de “Gibraltar”».

que en materia de prestación de servicios públicos impone el art. 26 LBRL (sin necesidad, al sobrepasar de los 20.000 habitantes, de que dicha prestación de servicios fuera coordinada por la Diputación Provincial de Cádiz); y podría beneficiarse de las delegaciones y transferencias de competencias operadas en virtud de los arts. 27 LBRL y 16 a 23 de la LALA. Contaría con su propia Corporación Local, compuesta por el Alcalde y los Concejales; la cual, conforme a lo establecido en el art. 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, se compondría de 21 Concejales (incluido el Alcalde). Si Gibraltar fuera un simple municipio más de la provincia de Cádiz, no podría ni siquiera aspirar a beneficiarse del régimen previsto para los municipios de gran población en el Título X LBRL (y adaptado a Andalucía por la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el Acceso de los Municipios Andaluces al Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población). Por el contrario, si Gibraltar fuera capital de una hipotética novena provincia andaluza que incluyera su Campo, podría aspirar a beneficiarse del régimen previsto para los municipios de gran población en el Título X LBRL, con base en lo dispuesto tanto en el artículo 121.1.c) LBRL como en lo previsto en el art. 1 de la Ley 2/2008, de 10 de diciembre, que regula el Acceso de los Municipios Andaluces al Régimen de Organización de los Municipios de Gran Población (si bien los demás artículos de esta Ley citada y el art. 121.1 en su inciso final prevén que las autoridades municipales de Gibraltar son las que tendrán la obligación de solicitar al Parlamento de Andalucía el convertirse en beneficiarias de dicho régimen).

Por otra parte, un hipotético municipio calpense integrado en la actual provincia de

Cádiz no podría estar seguro de contar con un representante propio en la Diputación Provincial, a no ser que el municipio se convirtiera en un partido judicial sin adición de ningún otro municipio limítrofe (incluso integrándose en la circunscripción electoral compuesta por los partidos judiciales de San Roque y La Línea de la Concepción³⁸, existiría el peligro de que los votos llanitos quedaran demasiado diluidos como para garantizar que ni siquiera el partido que ganara las elecciones en Gibraltar consiguiera Diputado Provincial). Ciertamente es que nada impide la creación de partidos judiciales compuestos por un único municipio, la cual por sí sola garantizaría a Gibraltar representación en la Diputación Provincial —si bien dicha representación difícilmente sería superior al Diputado mínimo previsto por el art. 204.2.a) LOREG—; y que todavía más fácil resultaría para Gibraltar acceder a esa representación en el caso de que se creara una provincia de la que fuera capital. Empero, a lo que de ninguna manera podría aspirar Gibraltar es a dominar tal institución, dada su escasa población.

Es llamativo y revelador que, si bien el art. 30 LBRL prevé la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establezcan regímenes especiales “para Municipios pequeños o de carácter rural y para aquellos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes” (enunciado cuya referencia a circunstancias que hagan aconsejable prever especialidades en materia de régimen local parece perfectamente aplicable a Gibraltar, al margen de que consideremos su posible carácter “histórico-artístico” o el predominio de actividades semejantes a las descritas en su última frase), la LALA no recoge el guante y

³⁸ Integrados a efectos electorales al desgajarse el partido judicial de linense del de San Roque después de la aprobación de la LOREG.

no regula ningún tipo de régimen local especial que pudiera adaptarse con claridad a la situación de Gibraltar. Lo que uno se pregunta si es fruto simplemente de la casualidad, o señal de que nuestras propias autoridades autonómicas no esperan (o tal vez ni siquiera desean) que llegue a acontecer jamás la reintegración de Gibraltar.

Dejando a un lado los planteamientos anteriores, si Gibraltar entrara a formar parte de España como una provincia compuesta exclusivamente por el Peñón, podría ejercer las competencias previstas en los arts. 36.1 LBRL y 9 LALA; se vería en la obligación de cumplir los deberes que en materia de prestación de servicios públicos impone el art. 36.2 LBRL; y tendría la posibilidad de convertirse en beneficiario de las delegaciones de competencias operadas en virtud de los arts. 37 LBRL y 16 a 23 de la LALA. De lo que no podría beneficiarse es de transferencias de competencias operadas por la Junta de Andalucía, al menos no en su calidad de provincia. No obstante, la propia Historia institucional de Gibraltar puede darnos la respuesta acerca de cómo solventar el inconveniente, puesto que ni siquiera si Gibraltar constituyera una provincia de un único municipio habría nada que impidiera una solución semejante a la que ellos pusieron en práctica entre 1950 y 1969: la coexistencia dentro de un mismo territorio entre autoridades municipales y supramunicipales (Consejo Ciudadano y Consejo Legislativo; y más adelante el Alcalde y el Ministro Principal). Obviamente, en tanto que capital de su propia provincia, a Gibraltar le resultaría perfectamente posible beneficiarse, como municipio, del régimen previsto para los municipios de gran población (a este respecto no existiría diferencia entre que Gibraltar constituyera su propia provincia o fuera capital de otra más amplia, pues en ambos casos se vería obligada a solicitar al Parlamento de Andalucía que la reconociera como beneficiaria de dicha condición).

Una vez mencionadas las principales características que plantearía que el Peñón se configurase como una provincia española y andaluza compuesta por un solitario municipio, señalar claras insuficiencias que plantea la regulación que actualmente sería aplicable a dicha provincia-municipio. Para empezar, existe el peligro de que impusiera una duplicación de Administraciones que, si bien no es ajena a la tradición del propio Gibraltar, fue repudiada por los propios gibraltareños a partir de 1969, y no parece que quieran reintroducir en su vida institucional. La actual legislación española no permitiría que una única asamblea se desempeñase a la vez como Corporación Local y como Diputación Provincial de Gibraltar. Ello se debe a que el art. 179 LOREG prevé una asignación al municipio de 21 Concejales, la cual sin embargo se vería sobrepasada por la asignación de 25 Diputados a la Diputación Provincial llanita. ¿Este hecho por sí solo impondría la duplicación? Quizá no, si interpretáramos que la Diputación consistiera en 21 Concejales más cuatro Diputados que no ejercieran cargo de Concejales (situación que evitaría la duplicación, aunque a costa del contrasentido que a priori implica una provincia que cuenta con más Diputados Provinciales que Concejales).

En segundo lugar, la provincia de Gibraltar no podría beneficiarse de un régimen provincial que se ajustara a sus necesidades específicas, pese a que probablemente las particularidades de la Roca lo justificarían sobradamente. Ello se debe principalmente al legislador nacional, pues aunque el artículo 141.2 de la Constitución Española y el art. 31.3 LBRL prevén la posibilidad de conferir el gobierno y administración autónomos de las provincias a otras Corporaciones de carácter representativo diferentes de las Diputaciones Provinciales, hace ya diez años que la Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio (la célebre sentencia que declaró parcialmente inconstitucional el

actual Estatuto de Autonomía de Cataluña), en su Fundamento Jurídico 41, determinó que tales Corporaciones alternativas a las Diputaciones Provinciales habrían de ser reguladas por el Estado³⁹, el cual solo prevé excepciones concretas a la organización provincial general (las aplicables a las Diputaciones Provinciales de las tres provincias vascas, y a las provincias en las que no existen Diputaciones Provinciales por su insularidad o por tratarse de Comunidades Autónomas uniprovinciales), ninguna de las cuales podría aplicarse analógicamente a Gibraltar de manera automática.

IV. CONCLUSIÓN: ¿QUÉ GANARÍA Y QUÉ PERDERÍA UN GIBRALTAR ESPAÑOL?

En las páginas anteriores, se ha hecho un doble esfuerzo al que el autor le habría gustado dedicar muchas más horas, páginas y energía. Por una parte, se ha intentado enfocar la evolución de la institucionalidad gibraltareña desde la perspectiva de la larga lucha de la colectividad llanita por una democracia que tuvieron que arrancar de mala gana a la metrópoli británica. En ese sentido, se ha querido poner el foco en los hitos históricos que jalonan ese largo camino cuya última estación, de momento, es la Orden Constitucional de 2006. En segundo lugar, se ha pasado sumariamente revista a la legislación española y andaluza en materia de régimen local y de elecciones locales, y se han referido algunas dificultades evidentes que plantearía una hipotética reintegración a

España y a Andalucía del Peñón que el autor, según manifestó en la introducción a este artículo, cree que valdría la pena resolver ahora, sin escudarnos para no hacerlo en la falta de apertura mental de los llanitos hacia la posibilidad de que España recupere la soberanía perdida oficialmente a raíz del Tratado de Utrecht.

No le parece al autor que sus esfuerzos hayan sido pequeños y, sin embargo, tampoco termina de estar satisfecho con el resultado. Las cuestiones que ha procurado desarrollar se podrían haber desarrollado con mayor lujo de detalles, pero además es inevitable volver un momento la mirada atrás y considerar las muchas cuestiones que forzosamente se han tenido que dejar de lado. Es verdad que algunas de ellas están de sobra abordadas: la fiscalidad gibraltareña o la fundamentación desde el punto de vista del Derecho Internacional de las reclamaciones españolas son cuestiones que ya ha tratado pormenorizadamente la doctrina. Otras, sin embargo, habrían tenido directa relación con lo aquí tratado. Podría haberse abordado más detenidamente la relación colonial entre Gibraltar y el Reino Unido desde la perspectiva metropolitana. Podría haberse prestado más atención a la conformación del poder judicial llanita (tal vez el elemento presente en la institucionalidad del Peñón que más costaría preservar de manera satisfactoria para los gibraltareños en caso de traspasarse de vuelta la soberanía de la Roca a España). En definitiva: que se ha escrito un modesto artículo sobre una materia que da para una

³⁹ STC 31/2010, FJ 41: «Tal sería, en efecto, la conclusión que puede desprenderse del art. 91.3 EAC, conforme al cual los Consejos de Veguería (en tanto que órganos de «gobierno y administración autónoma de la veguería»: art. 91.1 EAC) «sustituyen a las Diputaciones». Tal posibilidad no es contraria a la Constitución, habida cuenta de que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los

Consejos de Veguería sustituyeran a las Diputaciones Provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse «a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo», como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería. De sustituir los Consejos de Veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local.»

monografía, y si se aborda de manera extensa, para una Tesis doctoral.

Dicho esto, aprovechar este tramo final del artículo para afirmar una conclusión: que la Comunidad Autónoma de Andalucía no está preparada para establecer su autoridad sobre Gibraltar. Como ha podido verse con anterioridad, el ordenamiento jurídico andaluz parece haberse elaborado de espaldas a esa concreta posibilidad, y no arroja ninguna luz en relación a la forma en que sería gobernado o administrado Gibraltar en caso de pasar a formar parte de Andalucía. Tal vez no sea un error hacerlo así. Podría interpretarse lo contrario como una pretensión de condicionar la política exterior del Estado central respecto del Peñón o de imponer como hecho consumado una integración territorial que habría de decidir no solo Andalucía, sino con más razón todavía el conjunto de España; y que seguramente se obraría en virtud de algún tipo de instrumento jurídico (Vg.: tratado internacional entre España y el Reino Unido) que podría acoger disposiciones contrarias a las de cualquier hipotética regulación efectuada por el Estado central o la Comunidad Autónoma a través de sus respectivas legislaciones (siendo tales disposiciones con casi toda seguridad aplicables con preferencia a la normativa interna estatal o autonómica), lo que tendría el efecto de volver vana la citada pretensión andaluza de condicionar el proceso⁴⁰. No obstante, un servidor cree que es un planteamiento erróneo. Preparar una habitación para un hermano que se prevé que en un momento determinado puede dejarse caer por casa no implica obligarle a aparecer por allí, ni tampoco obligarle a respetar escrupulosamente la disposición de la

estancia predeterminada en un principio por el anfitrión. Es un gesto que se tiene porque se considera que vale la pena hacer saber a aquel a quien se está dispuesto a acoger lo mucho que se desea su llegada; y podría ser un gesto útil no solo por sí mismo, sino en la medida en que pudiera brindar una excusa para recomponer relaciones con los llanitos dispuestos a mantener una comunicación seria con España. Tal vez sea quimérico (tal es el cierre en banda de la sociedad civil de la Roca al entendimiento con España), pero, partiendo de la base de que sería absolutamente impensable la involucración oficial de instituciones ni partidos políticos gibraltareños en tales esfuerzos, siempre podría invitarse formalmente a intervenir decisivamente en el proceso de elaboración de los proyectos normativos pensados para favorecer la recepción de Gibraltar en España y en Andalucía a ciudadanos llanitos que estuvieran dispuestos. Una regulación andaluza *ad hoc* pensada para favorecer la reintegración de Gibraltar en España no solo no obligaría a nada en concreto al uno ni a la otra, sino que ni siquiera necesitaría mencionar expresamente a Gibraltar, o ser susceptible de ser aplicada únicamente al caso gibraltareño. Si la reincorporación de Gibraltar a España y Andalucía obedeciese a un instrumento jurídico internacional que contradijera las disposiciones normativas andaluzas al respecto, nada impediría en un principio resolver el dilema del mismo modo en que ordinariamente se resuelven: aplicando las disposiciones que no entraran en conflicto con el citado instrumento, e inaplicando las demás en virtud de la primacía del Derecho internacional. O reformando la normativa interna para suprimir posibles antinomias.

⁴⁰ FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El Brexit y las previsiones constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar”, *cit.*, págs. 12 y 13: «esta regulación [...] supone una regulación del legislador estatal estatutario que, incluyéndose en el bloque de la constitucionalidad, toma una decisión subsidiaria y no vinculante sobre la

inserción de Gibraltar en el Estado de las Autonomías en el sentido formar parte —a través de una “ampliación”— del territorio de una Comunidad Autónoma ya creada: Andalucía.»

Por el contrario, la ausencia de previsiones normativas adecuadas para la recepción de Gibraltar en Andalucía una vez retornara a la soberanía española, solo contribuye a agravar las carencias de las que también adolece el ordenamiento jurídico estatal. Carencias que se resumen de la siguiente forma: no existe en las leyes un régimen administrativo estandarizado que aplicar automáticamente a Gibraltar en virtud del cual se tienda a favorecer su correcto ensamblaje con el resto del país.

Si repentinamente Gibraltar pasara a la soberanía española, las alternativas que mejor responderían a las necesidades de Gibraltar serían las previstas en los apartados a) o b) del artículo 144 de la Constitución Española, en virtud de la cual las Cortes Generales podrían autorizar la constitución de una Comunidad Autónoma uniprovincial, o bien autorizar o acordar un Estatuto de Autonomía para un Gibraltar que estuviera fuera de la organización provincial. Estos dos son distintos procedimientos que permitirían implementar una misma solución, la cual sin

embargo no supondría una gran alternativa para España por dos razones. La primera sería la propia insignificancia en términos humanos y territoriales del Peñón⁴¹, de la que no le libra una artificial riqueza derivada de una condición habitualmente reconocida de paraíso fiscal⁴². La segunda sería más sutil, pero no por ello menos importante: de alguna manera esa solución implicaría la sustitución de esa Verja física cuya demolición se ha anunciado recientemente⁴³ por una especie de “Verja espiritual”. Que bien podría acabar traducida en reivindicaciones políticas que enrarezcan el clima de convivencia mucho más de lo que pueda hacerlo ninguna frontera física (como demuestran los “años de plomo” vascos o el reciente proceso independentista de Cataluña).

Abordando la cuestión desde una perspectiva más práctica, la alternativa autonomista, especialmente si se estableciera alguna clase de analogía entre la situación gibraltareña y la vasco-navarra, podría traducirse también en el mantenimiento de una “Verja fiscal y tributaria”, lo que no

⁴¹ ANTÓN GUARDIOLA, C., “Capítulo Primero: La controversia sobre el territorio cedido [...], Sección 1ª: La cesión de Gibraltar [...] II. La situación colonial de Gibraltar”, *El contencioso hispano-británico sobre Gibraltar: Un desafío para la Unión Europea*, Universidad de Alicante, 2007, pág. 171: «En cualquier caso, un Gibraltar, con apenas 5,5 Km cuadrados de superficie y alrededor de 30.000 habitantes, sin buenas vías de comunicación, sin recursos naturales, con una presencia militar británica cada vez más reducida, y sin un centro financiero en el que sustentar su economía, quizás empiece a admitir que su futuro está indisolublemente unido al de su entorno geográfico, lo que sin duda beneficiará la posición de España en el contencioso.»

⁴² ANTÓN GUARDIOLA, C., “Capítulo Primero: La controversia sobre el territorio cedido [...], Sección 1ª: La cesión de Gibraltar [...] II. La situación colonial de Gibraltar”, *El contencioso hispano-británico sobre Gibraltar: Un desafío para la Unión Europea*, Universidad de Alicante, 2007, págs. 151, 170 y 171: «Esta caótica situación en definitiva, favorece a Gibraltar, que ha sabido sacarle provecho [...]. [...] es indiscutible que, antes o después, tendrá que producirse una reforma en profundidad del sistema fiscal societario gibraltareño, eliminando las ventajas que otorga y que constituyen la

base del paraíso fiscal gibraltareño. Las consecuencias que ello conllevará en la economía gibraltareña serán considerables. A tenor de los datos que proporciona el informe del profesor Fletcher, y que se reproducen en el Auto del TPI de 19 de diciembre de 2001, el sector financiero produce anualmente alrededor del 30% del Producto Interior Bruto del territorio, cifra que podría descender, de eliminarse el sistema fiscal actual, hasta un 7%»; OLIVIÉ GONZÁLEZ-PUMARIEGA, F., “Gibraltar, España y Europa”, *Cátedra Jorge Juan. Ciclo de conferencias: Ferrol: curso 1997-1998*, Manuel Sánchez-Moraleda y López (dir. Congr.), 2000, págs. 99 y 103: «Esa zona de la Bahía de Algeciras puede ser el núcleo de un Rotterdam español [...] y si no ha sido un Rotterdam ya, es por culpa de Gibraltar. Gibraltar, económicamente, ha sido como una especie de esos árboles tropicales que no dejan crecer nada bajo su sombra. [...] Gibraltar no existiría nunca al lado de Bilbao. Hagamos un Bilbao al lado de Gibraltar.»

⁴³ “España y el Reino Unido llegan a un ‘principio de acuerdo’ para derribar la Verja de Gibraltar”, *El País*, 31/12/2020 (en <https://elpais.com/espana/2020-12-31/espana-y-reino-unido-llegan-a-un-principio-de-acuerdo-para-eliminar-la-verja-de-gibraltar.html>).

parece admisible, siendo precisamente el carácter de paraíso fiscal de Gibraltar el aspecto en el que más perjudica a Andalucía y a la provincia de Cádiz la posesión británica del territorio.

Así pues, si la alternativa de una Comunidad Autónoma de Gibraltar no es quizá la que mejor debe contribuir a solventar el contencioso de modo satisfactorio para España, solo queda la alternativa de su integración en Andalucía, ya sea en una provincia propia, ya sea integrándose en Cádiz como un municipio más. Como se ha visto, ni siquiera a ese nivel existe un régimen local especial que parezca encajar bien con las particularidades gibraltareñas. Lo cual es un problema en la medida en que, ordenamientos estatal e internacional al margen, es muy posible que los llanitos tengan el derecho moral a mantener vivas muchas de las particularidades que los distinguen en la realidad de los hechos como una sociedad única. Sin embargo, su integración en España solo será realmente tal si se convierte en una integración manifiesta con el entorno próximo a la Roca: la provincia de Cádiz, y más específicamente el Campo de Gibraltar. Mucho se ha hablado de una posible decimotava Autonomía, y esta es otra razón por la cual está en el interés de Andalucía en tanto que Comunidad Autónoma española promover por parte del legislador nacional la creación de previsiones específicas en materia de régimen local para Gibraltar, y complementarlas ella misma por medio de su propia legislación para el caso deseable de que ese Gibraltar devenga andaluz a la vez que español. No pudiendo contarse con un tiempo de reacción posterior a la recuperación de la soberanía por España (ya que probablemente ambos extremos

serían decididos simultáneamente⁴⁴); a Andalucía no le queda más salida que la de prever tan detalladamente como sea posible su hipotética expansión al Peñón, y hacerlo procurando dar incentivos a los llanitos para que esa fuera la alternativa que prefiriesen entre las que serían posibles para el caso de convertirse en ciudadanos españoles. Rehuir esta problemática solo serviría para incrementar el riesgo de una mengua territorial significativa de Andalucía, y su correlativa pérdida de fuerza bruta y potencial dentro de España.

De ahí la alternativa por la que aboga el presente artículo: la adaptación a nivel no solo estatal de la LBRL y la LOREG, sino también, a nivel andaluz, de la Ley de Autonomía Local de Andalucía. A fin de facilitar una Andalucía adaptada a Gibraltar, pero también a fin de promover que los llanitos busquen activamente una adaptación recíproca a Andalucía. Alternativa que este artículo formula de manera harto vaga e imprecisa, pero que, a la espera de desarrollar nuevos trabajos sobre el particular, el autor de estas líneas cree que podría articularse utilizando como punto de referencia alguno de los regímenes particulares ya existentes dentro de España (Consejos y Cabildos Insulares, Diputaciones Provinciales vascas, organización de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla). Y que, con casi toda seguridad, demandaría algo más que la mera aplicación analógica de cualquiera de esos regímenes a Gibraltar, precisando para su correcta sustanciación en la realidad práctica de un régimen local *ad hoc* que permitiera la adaptación de los mismos a las particularidades específicas del Peñón.

⁴⁴ FERNÁNDEZ ALLES, J.J., “El Brexit y las previsiones constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar”, *cit.*, págs. 12 y 13: «[...] no parece justificado el inciso “una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española”, lo que [...] impone un orden cronológico que no resulta creíble: los términos de la

eventual incardinación de Gibraltar en el Estado de las Autonomías sería lógicamente simultánea y contenido necesario de la resolución de la cuestión de la soberanía, no posterior.»

Finalizar el artículo reconociendo que parece evidente que los llanitos considerados como colectivo tienen mucho que perder en caso de dejar de pertenecer al Reino Unido. El estatus de Gibraltar en tanto que paraíso fiscal, mayormente consecuencia de su situación colonial, supone uno de los dos grandes perjuicios que su existencia ocasiona a España (el otro es el que supone la presencia militar británica, que ha conllevado diversos perjuicios no queridos ni consentidos por España, incluida la presencia en Gibraltar de armamento nuclear británico), y es a la vez la principal razón por la cual los llanitos desean mantenerse bajo la soberanía británica⁴⁵. Más allá de esto, una incorporación de la Roca a España podría no ser compatible con el mantenimiento de la organización judicial de cuño británico a la que, dos siglos después de su instauración, seguramente los llanitos estén en alguna medida apegados.

Sin embargo, tal vez debería empezar a hacerse mención de ciertas ganancias que para los llanitos podrían resultar de su incorporación a España. Ganancias que quizá para los llanitos que más directamente se benefician de la presencia militar británica y del paraíso fiscal hoy existente en el Peñón apenas signifiquen nada. Pero que igual sí podrían ser valoradas en su justa medida por otros. La primera y más evidente: una integración más plena con el entorno físico y humano que rodea Gibraltar; gracias a la cual el Peñón podría aspirar a relacionarse de manera normal y estable con las entidades territoriales superiores dentro de las cuales pasaría a incardinarse, sin necesidad de basar su relación con España, con la Comunidad Autónoma andaluza o con la UE en el regateo político y económico del cual ha surgido la misma democracia llanita. A la luz de las

propias experiencias históricas de lucha incesante y forcejeo con una metrópoli distante, esta es una ventaja que no pocos llanitos podrían estar en disposición de apreciar.

La segunda: convertirse en cabeza rectora de un territorio que dejaría de parasitar y de cuya crecida prosperidad podría beneficiarse (lo cual, no obstante, exigiría una fuerte y decidida apuesta desde Madrid y Sevilla en favor del desarrollo del Campo de Gibraltar). Lo que exigiría que tanto ese Gibraltar español como su hipotética provincia se convirtieran en mucho más que un municipio o provincia andaluces como otros cualesquiera.

Y la tercera y quizá menos evidente a primera vista de las ventajas que podría conllevar la retrocesión de Gibraltar: la derivada de la inserción jurídica en España. Como es habitual en el mundo anglosajón y ha podido verse en páginas anteriores, la Constitución llanita adolece de un claro exceso de ritualismos vacíos (Vg: poderes del Gobernador que en realidad ejerce el Gobierno gibraltareño), y, si bien presta bastante atención a la organización del poder político, pareciera poco preocupada por instituir una regulación clara del ámbito externo a las propias instituciones sobre el que éstas ejercen el poder.

Desde luego, un Gibraltar organizado conforme a las leyes de régimen local española y andaluza sería un Gibraltar en el que el ejercicio del poder y el ámbito al que este se extiende resultaría notablemente más claro. Reformas adecuadas orientadas a instituir un régimen local específicamente orientado a una reincorporación de Gibraltar

⁴⁵ DEL CAMPO URBANO, S., "Presentación", *En torno a Gibraltar*, cit., pág. 17: «Poco a poco me he ido cerciorando de que para España el problema de Gibraltar se ha convertido sobre todo en económico y ha dejado de ser político y militar, por lo menos en tan alto grado como lo fue en otros tiempos.»; FERNÁNDEZ ALLES, J.J., "El Brexit y las previsiones

constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar", *cit.*, pág. 15: «[...] ningún colectivo humano aceptará nunca por cambiar un espacio económico de alto poder adquisitivo y grandes ventajas fiscales por otro caracterizado por el desempleo, la menor renta per cápita y la inseguridad ciudadana.»

que salvaguardara los rasgos más distintivos de la identidad jurídica propia del Peñón permitirían transmitir a éste aspectos valiosos del mejor legado jurídico propio de la tradición jurídica continental latina-germánica (y por partida doble, en la medida en que se convertiría en territorio receptor no solo de las normas jurídicas estatales y andaluzas, sino también del Derecho de la UE), sin necesidad de que el Peñón se desprendiera de lo mejor del legado jurídico anglosajón de tres siglos.

V. BIBLIOGRAFÍA

Antón Guardiola, C. y Jiménez Piernas, C. (dir. tes), *El contencioso hispano-británico sobre Gibraltar: Un desafío para la Unión Europea*, Universidad de Alicante, 2007.

Benady, T., “Una aproximación al desenvolvimiento de la forma en que Gibraltar se regía después de 1704”, *Almoraima: revista de estudios campogibraltareños*, nº38, 2009, pp. 205-214.

Chipulina, N., *The People of Gibraltar* (en <https://gibraltar-intro.blogspot.com/>).

Del Campo Urbano, S., *En torno a Gibraltar*. Biblioteca Nueva, edición digital, Madrid, 2014.

Dodds, K., Lambert, D. y Robinson, B., “Loyalty and Royalty: Gibraltar, the 1953-54 Royal Tour and the Geopolitics of the Iberian Peninsula”, *Twentieth Century British History*, vol. 18, nº3, 2007, pp. 365-390.

Fernández Alles, J.J., “El Brexit y las previsiones constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar”, *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, nº4, 2016, pp. 1-17.

García, J., *The Political and Constitutional Development of Gibraltar, 1940-1988*, University of Hull, octubre de 1991.

Hills, G., “Las poblaciones de Gibraltar a

través de la Historia”, *Revista de estudios regionales*, nº9, 1982, pp. 185-195.

Lacomba, J.A., “La reivindicación andalucista de Gibraltar de 1918”, *Revista de Estudios Regionales*, nº77, 2006, pp. 265-274.

Loureiro Porto, L. y Suárez Gómez, S., “Language contact in Gibraltar English: A pilot study with ICE-GBR”, *Revista Alicantina de Estudios Ingleses*, nº30, 2017.

Oda Ángel, F., “Gibraltar a un año de la Declaración de Córdoba: la recuperación de la confianza”, *Documentos de Trabajo, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, nº45, 2007, pp. 1-23.

Olivié González-Pumariega, F., “Gibraltar, España y Europa”, *Cátedra Jorge Juan. Ciclo de conferencias: Ferrol: curso 1997-1998*, Manuel Sánchez-Moraleda y López (dir. congr.), 2000, pp. 91-106.

Orsini, G., Gonzaga Martínez del Campo, L. y Canessa, A., “Chapter Four: ‘An Example to the World!’ Multiculturalism in the Creation of a Gibraltarian Identity”, *Barrier and Bridge. Spanish and Gibraltarian Perspectives in their Border*, septiembre 2018, pp. 102-125.

Romero Bartomeus, L., “El único gobernador militar en activo de España”, *Noticias Gibraltar*, 05/03/2018 (en <https://noticiasgibraltar.es/noticias/unico-gobernador-militar-activo>).

Said-Mohand, A., “Inglés y español en Gibraltar. Usos y actitudes lingüísticas entre la población joven”, *Tonos digital: Revista de estudios filológicos*, nº19, 2010, pág. 26 (en <http://www.tonosdigital.com/ojs/index.php/tonos/article/view/415/293>)

Vidal Delgado, R., “Conferencia: Gibraltar, espina clavada en el costado de España”, *Foro para la Paz en el Mediterráneo*, 13/02/2014 (en <https://foro.paralapazenelmediterraneo.es/?tag=campo-de-gibraltar>).

RECIBIDO: 20 DE NOVIEMBRE 2020

ACEPTADO: 17 DE DICIEMBRE DE 2020