

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO
INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

**“LA APLICACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN LA
RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS
EN EL MEDITERRÁNEO
(INICIATIVA PARA LA MEDIACIÓN
EN EL MEDITERRÁNEO)”**

DIRECTORES:

RAFAEL GRASA HERNÁNDEZ, ANTONI BLANC ALTEMIR Y PILAR DIAGO DIAGO

COORDINADORA:

CARMEN MARTÍNEZ CAPDEVILA



ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO
INTERNACIONAL Y RELACIONES INTERNACIONALES

**“LA APLICACIÓN DE LA MEDIACIÓN EN LA
RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS
EN EL MEDITERRÁNEO
(INICIATIVA PARA LA MEDIACIÓN
EN EL MEDITERRÁNEO)”**

DIRECTORES:

RAFAEL GRASA HERNÁNDEZ, ANTONI BLANC ALTEMIR Y PILAR DIAGO DIAGO

COORDINADORA:

CARMEN MARTÍNEZ CAPDEVILA





MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN

SUBSECRETARÍA

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

VICESECRETARÍA GENERAL TÉCNICA

Área de Documentación y Publicaciones

IMPRENTA DE LA OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA

NIPO: 501-14-066-0

ÍNDICE

Página

PRÓLOGO, por <i>Carlos Esplugues</i> , Presidente de la AEPDIRI.....	9
Informe general: “Análisis y resolución de conflictos como marco para la mediación. Una propuesta orientada a la formación de mediadores en y para la región mediterránea”, por <i>Rafael Grasa Hernández, Antoni Blanc Altemir y Pilar Diago Diago</i>	13
PRIMERA PARTE. CUESTIONES CONCEPTUALES Y GENERALES.	
“La mediación de Catar en el Mediterráneo”, por <i>Rachid Aarab</i>	51
“La actividad mediadora de la Unión Europea a través del instrumento de estabilidad”, por <i>Gloria Fernández Arribas</i>	61
“Conflicto de culturas políticas y sociales en el Mediterráneo y la aplicabilidad de la mediación”, por <i>Nadina Foggetti</i>	73
“La ley de mediación aplicable en supuestos interterritoriales e internacionales”, por <i>María Font i Mas</i>	85
“La diplomacia del <i>second track</i> en la gestión de la conflictividad del sudeste asiático: Lecciones para el espacio mediterráneo”, por <i>Pablo Pareja Alcaraz y Jordi Quero Arias</i>	99
“Reforzando la mediación: Principales avances en Naciones Unidas y la Unión Europea”, por <i>Belén Sánchez Ramos</i>	111
“La formación de mediadores especializados en la resolución de litigios en la región del Mediterráneo: Descriptores y capacidades”, por <i>María Isabel Torres Cazorla y Pilar Diago Diago</i>	121
SEGUNDA PARTE. CUESTIONES POLÍTICAS	
“Egipto y la primavera árabe”, por <i>Juan Ferreiro Galguera</i>	137

“El Derecho de la Unión Europea y los no nacionales: Inmigración irregular, seguridad y derechos humanos en el Mediterráneo”, por <i>Yolanda Gamarra Chopo</i>	151
“Las cuestiones territoriales en el norte de África y la cooperación hispano-marroquí ante las crisis migratorias de 2012 y 2014”, por <i>Inmaculada González García</i>	169
“Marruecos-Argelia: Análisis de un conflicto complejo”, por <i>Eimys Ortiz Hernández</i>	179
“La controversia de Gibraltar: Fronteras, controles en la verja, marcos de diálogo y Unión Europea”, por <i>Alejandro del Valle Gálvez</i>	189

TERCERA PARTE. CUESTIONES ECONÓMICAS, DE SEGURIDAD Y MEDIOAMBIENTALES

“ <i>Modus vivendi</i> de la navegación en los puertos de Melilla (España) y Beni Enzar (Marruecos): La extrapolación del pasillo marítimo monegasco como propuesta de resolución”, por <i>Miguel A. Acosta Sánchez</i>	201
“Los protocolos relativos a la solución de controversias comerciales en el espacio euromediterráneo y la Iniciativa hispano-marroquí para la Mediación en el Mediterráneo”, por <i>Miguel Ángel Cepillo Galván</i>	217

CUARTA PARTE. CUESTIONES DE DERECHO INTERNACIONAL PRIVADO

“La mediación en relación con las resoluciones sobre responsabilidad parental dictadas por los tribunales españoles y su eficacia en Marruecos: ¿Situaciones claudicantes?”, por <i>María Dolores Adam Muñoz</i>	229
“La mediación: Una herramienta de intervención en la resolución de conflictos en litigios comerciales internacionales y su incidencia en las relaciones hispano-marroquíes”, por <i>María Asunción Asín Cabrera</i>	239
“Mediación en conflictos internacionales de familia: Aportaciones desde la práctica convencional de La Haya”, por <i>Carmen Azcárraga Monzonís</i>	251
“Alcance y retos de la mediación en la sustracción internacional de menores: Países no contratantes del Convenio de La Haya de 1980”, por <i>María del Carmen Chéliz Inglés</i>	261
“El exequátur de los acuerdos de mediación entre particulares en la región mediterránea”, por <i>Silvia Feliu Álvarez de Sotomayor</i>	277
“La mediación transfronteriza tras la incorporación de la Directiva 2008/52/CE: Breve estudio de la Ley 5/2012”, por <i>Esther Gómez Campelo</i>	291

LA CONTROVERSIAS DE GIBRALTAR: FRONTERAS, CONTROLES EN LA VERJA, MARCOS DE DIÁLOGO Y UNIÓN EUROPEA

Alejandro del Valle Gálvez
Catedrático de Derecho Internacional Público
(Universidad de Cádiz)*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. LA CRISIS DE 2013-2014.—3. LA NUEVA CONTROVERSIAS DE LOS CONTROLES EN LA VERJA, Y LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA.—4. LA INVOLUCRACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN DE ASPECTOS DE LA CONTROVERSIAS.—5. CONCLUSIONES.

PALABRAS CLAVE: Gibraltar, Descolonización, Naciones Unidas, Reino Unido, Unión Europea, Soberanía, Reclamación territorial, Crisis bilateral, Control de fronteras, Schengen, Fronteras exteriores de la UE, Aduanas, Organizaciones Internacionales, Negociación, Mediación, cooperación transfronteriza.

1. INTRODUCCIÓN

La controversia hispano-británica sobre Gibraltar conoció en 2013 una aguda crisis, aún no resuelta, tras la creación unilateral de un arrecife artificial por las autoridades gibraltareñas en las aguas tradicionales de pesca española. Más allá de las cuestiones de pesca y medioambiente, la controversia sobre las aguas que rodean el Peñón confiere un añadido de conflictividad en la reclamación

* Trabajo realizado en el marco del Proyecto de Investigación de I+D "Cuestiones territoriales y Cooperación transfronteriza en el Área del Estrecho". DER 2012-34577 (subprograma JURI) del Plan Nacional de I+D+i 2013-2015, financiado por el Ministerio de Economía Competitividad y los Fondos FEDER de la UE. .

de soberanía, en una situación general de bloqueo en los cauces negociadores hispano-británicos.

Esta crisis abierta desde julio y agosto de 2013 con Gibraltar y el Reino Unido motivó una serie de medidas de reacción. El refuerzo de los controles en la Verja ha sido considerado como la más incisiva de estas medidas.

En este contexto, se ha reclamado la intervención de la Unión Europea, tanto para verificar que las medidas españolas en el paso fronterizo se acomodan al Derecho UE, como para integrar los grupos de trabajo *ad hoc* que se está discutiendo crear para estructurar la negociación de las cuestiones de cooperación transfronteriza.

2. LA CRISIS DE 2013 -2014

En Julio y Agosto de 2013 se originó una aguda crisis con Gibraltar y el Reino Unido. La creación de un arrecife artificial en aguas en torno al Peñón, mediante el lanzamiento de 70 bloques de hormigón, fue considerado por España una inaceptable medida unilateral de Gibraltar, por lo que anunció una batería de medidas respecto a Gibraltar.

Sin duda, influyó la crisis pesquera que se había originado con la llegada al poder del Ministro Principal F. Picardo, en el contexto de bloqueo negociador existente tras constituirse en 2010-2011 los nuevos Gobiernos en Reino Unido, España y Gibraltar, y el nuevo planteamiento español de dar por terminado el marco de Foro tripartito, en búsqueda de fórmulas cuatripartitas, que el Reino Unido había comprometido en abril de 2012 a conformar mediante grupos *ad hoc*³³⁵. Probablemente, además, el específico y estratégico lugar elegido para la creación del arrecife artificial -en las aguas del istmo considerado no cedido por España, fuera de la zona cubierta por el Lugar de Interés Comunitario (LIC) español, y concreto lugar de faena de los pesqueros españoles- alarmó al Gobierno español por la irreversibilidad de la medida³³⁶.

Las medidas que se anunciaron³³⁷ consistieron en denuncias medioambientales (ante la Fiscalía de Medio Ambiente y la Comisión Europea, por los vertidos de hormigón); medidas fiscales (Plan contra el fraude fiscal, y en concreto

³³⁵ Entre otros, Comunicado 144 del MAEC, del 7 de agosto de 2013; Foreign and Commonwealth Office Press Release, del 7 de agosto de 2013, donde hacía referencia a «*the need for dialogue, in the context of the Foreign Secretary's proposals from April last year to explore ad hoc dialogue involving the Government of Gibraltar*».

³³⁶ La reacción de España la explicó el Ministro García-Margallo en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*- Comisiones, año 2013, X Legislatura, núm. 392. Comisión de Asuntos Exteriores, sesión núm. 17, celebrada el martes 3 de septiembre de 2013, Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre los últimos acontecimientos en relación con Gibraltar.

³³⁷ Véase nuestro análisis DEL VALLE, A., «La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 2013, núm. 32, 19 de agosto.

iniciar inspección fiscal a 6.700 gibraltareños residentes en España); medidas para impedir la continuación de rellenos en el lado este de Gibraltar (bloquear la entrada a Gibraltar de hormigón y otros materiales de construcción); acciones contra las prácticas de ‘bunkering’ (medidas contra estas prácticas en las aguas en torno al Peñón, que en su mayor parte son Zona Especial de Conservación (ZEC) española, tras el Real Decreto 1620/2012 de 30 de noviembre, que declaró una ZEC en el Lugar de Importancia Comunitaria «Estrecho Oriental»³³⁸); medidas respecto a las actividades de apuestas y casinos *on line* (modificar la Ley del Juego para que las empresas de juego por Internet de Gibraltar utilicen servidores españoles); también medidas de ayuda a los pescadores impedidos de faenar por la creación del arrecife artificial (Orden del Ministerio de Agricultura para ayudas a la flota pesquera de Algeciras y La Línea³³⁹). Se anunciaron además medidas contra el uso del aeropuerto: anular algunos acuerdos adoptados en el marco del Foro tripartito, en particular en la Declaración de Córdoba relativa al tráfico aéreo, cerrando el espacio aéreo y restringiendo parte de los vuelos a Gibraltar.

Sin embargo, las medidas más impactantes y conflictivas fueron las relativas al cruce de la Verja: refuerzo de inspecciones, y anuncio de una tasa de 50 Euros por cada cruce, cuya recaudación ayudaría a los pescadores damnificados por la destrucción de los caladeros.

Desde luego, aunque no todas estas medidas se han adoptado finalmente, muchas han sido y serán las consecuencias de esta crisis. Destacaremos aquí el haber alumbrado un nuevo foco de tensión, de larga duración y muy conflictivo, en torno a los controles en el paso fronterizo de la Verja, pues la atención sobre las medidas españolas en la crisis se ha concentrado especialmente en estos controles.

3. LA NUEVA CONTROVERSIA DE LOS CONTROLES EN LA VERJA, Y LA INTERVENCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Las medidas de refuerzo del control en la Verja han llevado a protestas británicas y gibraltareñas. Coincidiendo con la crisis por la creación del arrecife artificial en Julio de 2013, se constató un súbito aumento del tiempo de espera para vehículos, y luego también para el paso de peatones. Mientras Gibraltar de-

³³⁸ Real Decreto 1620/2012, de 30 de noviembre, por el que se declara Zona Especial de Conservación el Lugar de Importancia Comunitaria ES6120032 Estrecho Oriental de la región biogeográfica mediterránea de la Red Natura 2000 y se aprueban sus correspondientes medidas de conservación. *BOE*, núm. 289, de 1 de diciembre de 2012, pp. 83208-83256.

³³⁹ Orden AAA/1805/2013, de 4 de octubre, por la que se establecen las bases reguladoras y la convocatoria para la concesión de ayudas compensatorias a determinada flota pesquera que faena en aguas adyacentes al Peñón de Gibraltar. *BOE*, núm. 239, de 5 de octubre de 2013, pp. 81884-81893.

nunciaba el comportamiento español como claramente político —obteniendo el apoyo británico al máximo nivel, con llamadas directas del Presidente Cameron al Presidente Rajoy³⁴⁰—, España defendía estas medidas como necesarias en una frontera exterior europea, especialmente para combatir el aumento del contrabando de tabaco desde Gibraltar a España.

Las medidas de refuerzo fronterizo han motivado un auténtico problema cotidiano para Gibraltar y el Campo de Gibraltar. Sin embargo, estas medidas de controles e inspecciones en el paso de La Línea tienen una presunción favorable a su legalidad, al ser la Verja funcionalmente una frontera exterior con un territorio fuera de la Unión aduanera y del espacio Schengen, y justificar España su necesidad para controlar el contrabando, el blanqueo de dinero y los tráfico ilícitos. Hay que subrayar que aunque no es una frontera reconocida por España, sí es un paso fronterizo donde se ejerce el control de personas y mercancías dadas sus características de frontera exterior terrestre europea del espacio Schengen, del que está fuera el Reino Unido, no perteneciendo además Gibraltar al territorio aduanero. Por tanto, existe una presunción de legalidad a favor de España de estos controles al realizarse conforme al Código de Fronteras Schengen³⁴¹, ya que España mantiene que se efectúan guiándose por los principios de aleatoriedad, proporcionalidad y no discriminación.

Por su parte, la medida anunciada por el Ministro de Asuntos Exteriores de crear para el cruce fronterizo de la Verja una tasa de entrada y salida de 50 Euros no se ha puesto en marcha hasta el momento, y cuenta con una fuerte presunción contraria a su legalidad³⁴².

Pero en el tema de los controles de la Verja, la existencia de retenciones en el paso fronterizo provocó dudas sobre su legalidad y una serie de denuncias ante la Comisión Europea. El Reino Unido solicitó la «mediación» de la UE³⁴³, pues lo que estaba en cuestión era la aplicación del Derecho de libre circulación. Por su parte, España presentó igualmente denuncias ante la Comisión Europea por la creación del arrecife, las prácticas de «bunkering» y la ampliación de los rellenos en la cara este del Peñón.

De esta forma, la UE se ha visto involucrada de pleno en la crisis, particularmente en la cuestión del paso fronterizo. En este sentido, la Comisión envió una Comisión de determinación de los hechos en Septiembre 2013, y posteriormente

³⁴⁰ Foreign and Commonwealth Office Press Release «Gibraltar border: Prime Minister's phone call to Spanish PM», 7 de agosto 2013, *op. cit.*, nota 335.

³⁴¹ Reglamento (CE) núm. 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 105, de 13 de abril de 2006, p.1 y ss.

³⁴² Véase DEL VALLE, A., *op. cit.*, nota 337, p. 7.

sus conclusiones y recomendaciones fueron enviadas en Noviembre a España y Reino Unido, adoptándose por lo Estados medidas como consecuencia de las valoraciones y sugerencias de la UE, que aún supervisa la evolución de este concreto conflicto.

Por lo que hace a las denuncias, la Comisión Europea recibió durante 2013, y seguido recibiendo en 2014, reiteradas quejas sobre los excesivos tiempos de espera que provocaban estos controles de personas y mercancías hechas por las autoridades españolas en el cruce fronterizo de La Línea de la Concepción. Como decimos, estos controles tienen una presunción de legalidad en favor de España; sin embargo, su sincronía con la crisis política y el hecho de que los tiempos de espera para vehículos y personas se hayan disparado a partir del verano de 2013 puede restar objetividad a los controles que desde la crisis se efectúan en el paso fronterizo. Por ello ha habido protestas directas del Gobierno británico, y una serie generalizada de denuncias elevadas ante la Comisión Europea en Bruselas. Numerosas quejas ante la Comisión ya se habían dado en años anteriores, pero ninguna de ellas ha desembocado en otras actuaciones de la Comisión, ni en un recurso ante el TJUE.

En esta ocasión, sin embargo, el fuerte cuestionamiento de los controles en la Verja como Frontera Exterior europea llevó a la Comisión Europea a enviar a la zona una comisión de investigación. El 25 de septiembre de 2013, la Comisión Europea envió a una «misión de investigación técnica» (*a technical fact-finding mission*) con expertos para evaluar la situación a ambos lados de la frontera /verja, en La Línea y Gibraltar y obtener más información acerca de las instalaciones y los controles fronterizos y controles aduaneros a ambos lados de la frontera, incluyendo el contrabando³⁴⁴.

Tras esta «visita técnica», los informes de la Comisión sobre la situación de la frontera, de 15 de noviembre de 2013, no encontraron pruebas «para concluir que los controles sobre personas y mercancías, tal como han sido practicados por las autoridades españolas en el paso fronterizo de La Línea de la Concepción, han infringido las disposiciones del Derecho de la Unión en esta materia»³⁴⁵. Sin embargo, la Comisión consideró la gestión del paso fronterizo como «un reto», por los fuertes volúmenes del tráfico en un espacio relativamente reducido y el aumento de la introducción de tabaco de contrabando en España.

³⁴³ «David Cameron pide la mediación urgente de la UE en Gibraltar», *ABC*, 17 de agosto de 2013.

³⁴⁴ European Commission Press Release, MEMO/13/810, de 24 de septiembre de 2013. En la misión participaron expertos de los servicios de Asuntos de Interior, Unión Aduanera, Justicia y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) de la Comisión Europea.

³⁴⁵ European Commission Press Release, IP/13/1086, de 15 de noviembre de 2013, «Informes de la Comisión sobre la situación fronteriza en La Línea (España) y Gibraltar (UK)».

En cartas separadas³⁴⁶, la Comisión dirigió recomendaciones a ambos Estados, individualizadas a España³⁴⁷, y a Reino Unido³⁴⁸, y se mostró dispuesta a continuar el seguimiento de la situación en el puesto fronterizo, pidiendo a Reino Unido y España información sobre cómo se tenían en cuenta estas recomendaciones, tras un periodo de seis meses.

Tanto Gibraltar como España han tomado o anunciado medidas para acomodarse a estas recomendaciones³⁴⁹. En particular, España pretende aplicar las nuevas medidas que ha lanzado la Comisión Europea sobre «Fronteras inteligentes» (*Smart Borders*³⁵⁰), lo que supondría una completa reorganización y automatización en los puestos de control del paso fronterizo y recinto aduanero de la Línea para 2015, como ha sido desvelado³⁵¹.

4. LA INVOLUCRACION DE LA UNION EUROPEA EN LA NEGOCIACION DE ASPECTOS DE LA CONTROVERSIA

En 2013 y 2014, diversos datos confirman una reducción de la tensión por la crisis: el Gobierno de Gibraltar anunció la modificación de la legislación medioambiental para permitir excepcionalmente la pesca española³⁵²; los inci-

³⁴⁶ El Eurodiputado británico G. Watson publicó en su web la carta a España (disponible en www.grahamwatsonmep.org.uk), y el Servicio de Información del Gobierno de Gibraltar en España hizo pública la carta a Reino Unido, en versión española e inglesa, Aviso AO34 (disponible en www.infogibraltar.com).

³⁴⁷ A España la Comisión recomendó: «1) optimizar el espacio físico disponible en el lado español del puesto fronterizo para garantizar una mayor fluidez del tráfico (y, en particular, revisar la organización del tráfico a la entrada en España y a la salida de España para aumentar el número de carriles de vehículos para viajeros o utilizar mejor las filas existentes); 2) optimizar un modelo basado en los riesgos: realizar controles más selectivos, basados en un depurado análisis del riesgo, para reducir el gran número de controles fronterizos aleatorios y 3) desarrollar el intercambio de información con el Reino Unido sobre el contrabando de tabaco.»

³⁴⁸ A Reino Unido recomendó: «1) desarrollar un modelo basado en los riesgos (en particular, Gibraltar debería garantizar controles no sistemáticos y basados en un análisis del riesgo sobre los viajeros y sus pertenencias a la salida de Gibraltar por el paso fronterizo de La Línea de la Concepción); 2) optimizar la legislación y las salvaguardias con objeto de contribuir a una lucha eficaz contra el contrabando de tabaco y 3) desarrollar el intercambio de información con España sobre el contrabando de tabaco.»

³⁴⁹ Si bien al cumplirse los seis meses de las Cartas a los Estados, el 15 de mayo de 2014, había denuncias cruzadas de incumplimientos, véase la Nota de Prensa núm. 121 del MAECD, de 16 de mayo de 2014, «La lucha contra el contrabando en Gibraltar por autoridades británicas es insuficiente»; y las Declaraciones del Ministro británico para Europa, D. Lidington, en *Gibraltar Chronicle* de 16 de mayo de 2014, y *La Verdad del Campo de Gibraltar*, 16 de mayo de 2014, p. 10.

³⁵⁰ Esta iniciativa de la Comisión supondrá un conjunto normativo importante para facilitar el cruce de las fronteras exteriores europeas. Véanse los documentos de la Comisión: «Fronteras inteligentes: opciones y camino a seguir», COM(2011) 680 final, de 25 de octubre de 2011; ‘Smart Borders’: for an open and secure Europe, European Commission - MEMO/13/141, 28 de febrero de 2013.

³⁵¹ Véase *ABC* de 27 de marzo de 2014, *La Verdad del Campo de Gibraltar* de 6 de mayo de 2014, y *Gibraltar Chronicle* de 7 de mayo de 2014.

³⁵² *El País* de 28 de octubre de 2014.

dentes en las aguas parecen haber disminuido en número³⁵³ (si bien se ha continuado convocando al Embajador en Londres para protestar por las «incursiones» en las aguas³⁵⁴); además se continúa negociando las formulas flexibles de cooperación local *ad hoc*³⁵⁵.

De hecho, existe en la actualidad una fuerte necesidad de encontrar formatos de diálogo entre las partes, a los que se quiere incorporar a la UE en alguna medida. El contexto actual es de ausencia de marcos negociadores y de crisis estructural de las vías institucionales, políticas y jurídicas abiertas para el tratamiento de la cuestión de Gibraltar: ni el marco bilateral se reinicia (por la oposición de Reino Unido a comenzar la negociación con España sin el acuerdo de Gibraltar), ni el trilateral parece operativo (pues España se opone a su configuración a tres). Ante la oposición británica a reconfigurar el Foro como cuatripartito, se buscan nuevos «mecanismos de cooperación local», en expresión de las Resoluciones de la Asamblea General sobre la Cuestión de Gibraltar, de 2012, 2013 y 2014³⁵⁶.

En esta situación, en 2012 los Ministros de Asuntos Exteriores de Reino Unido y España acordaron la creación grupos de trabajo *ad hoc*. De forma que la crisis abierta está vinculada a la búsqueda de nuevos formatos de arreglo de controversias, dada la inoperatividad del Proceso bilateral de Bruselas y del Foro tripartito de Dialogo. En este sentido se prevén mesas de trabajo *ad hoc* cuatripartitas (los dos Estados más Gibraltar y la Junta de Andalucía). En este nuevo mecanismo de cooperación local se ha anunciado la posible participación de la Comisión Europea, al menos en reuniones donde se traten los temas de pesca y medio ambiente³⁵⁷.

5. CONCLUSIONES

En la crisis surgida en Julio y Agosto de 2013 entre Reino Unido, Gibraltar y España, y aún no cerrada, hemos visto cómo la Unión Europea se ha convertido

³⁵³ Aunque persisten, véase por ejemplo el Comunicado núm. 115 del MAECD de 25 de abril de 2014, «Incidente durante operación de lucha contra el contrabando de tabaco».

³⁵⁴ Por cuarta vez desde 2012 se convocó al Embajador español el 2 de abril de 2014, «The FCO summoned the Spanish Ambassador to the UK to underline serious concern at the incursion into British Gibraltar Territorial Waters», *Foreign and Commonwealth Press Release*, 2 de abril de 2014.

³⁵⁵ *Europa Sur* de 5 de marzo de 2014.

³⁵⁶ La Decisión adoptada el 28 de octubre de 2013 por la Comisión Política Especial y Descolonización (Cuarta Comisión) y aprobada el 11 de diciembre de 2013, sin voto, por la Asamblea General mediante Decisión 68/523, véase el Doc. A/C.4/68/L.6, de 21 de octubre de 2013.

³⁵⁷ «España y Reino Unido, dispuestos a que la CE asista por vez primera a reuniones sobre Gibraltar», *Europa Press*, 29 de septiembre de 2013, donde refiere que: «En el último cruce de cartas este mes de septiembre entre los ministros de Exteriores de ambos países, William Hague y José Manuel García-Margallo, ambos se muestran a favor de que la Comisión pudiese participar en reuniones para abordar contenciosos específicos en torno a Gibraltar que tengan que ver con materias en las que Bruselas tiene competencias, como la pesca y el medio ambiente, según fuentes diplomáticas».

en un tercero determinante de la rebaja de tensión y llamado a involucrarse de forma que se evite la escalada.

Por supuesto, la UE no desempeña funciones de mediación en el sentido clásico, ya que estamos ante la activación de los mecanismos de control previstos por la Organización Internacional para el cumplimiento de sus funciones. La UE tiene, en relación con las obligaciones derivadas del Derecho comunitario, su propio sistema interno de aplicación forzosa de su derecho interno por parte de los Estados miembros, como son las funciones de la Comisión en cuanto órgano de control administrativo; este es el caso de la Misión de investigación para determinación de los hechos enviada por la Comisión Europea como instancia de control³⁵⁸. Recordemos además que, según el art. 344 TFUE, «los Estados miembros se comprometen a no someter las controversias relativas a la interpretación o aplicación de los Tratados a un procedimiento de solución distinto de los previstos en los mismos».

La controversia de Gibraltar se descompone en varias controversias y su marco jurídico es el Tratado de Utrecht y la doctrina de descolonización de Naciones Unidas. También es particularmente relevante la UE y el Derecho europeo, pues el especial estatuto de Gibraltar en la UE determina que esta Organización Internacional sea la instancia superior aceptada por las partes y por Gibraltar para establecer la normativa aplicable en el día a día de las relaciones entre Gibraltar y su entorno.

Precisamente en esta crisis se ha visto cómo muchos de los temas están directamente relacionados con la aplicación del Derecho de la Unión: medioambiente, fronteras exteriores y espacio Schengen, libre circulación de ciudadanos y trabajadores, entre otros. Pero singularmente el problema del cruce de personas en la Verja ha motivado una intensa participación de la UE, que ha verificado la legalidad de las actuaciones españolas y propuesto una serie de medidas, reservándose el seguimiento de la situación y el control del cumplimiento de las medidas nuevamente al cabo de seis meses³⁵⁹.

Desde luego, es lógica la intervención de la UE, como entidad suprema aceptada por las partes³⁶⁰; si bien hay un aspecto político en la intervención de la UE

³⁵⁸ Véase GARZÓN CLARIANA, G., en DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Madrid, 17ª ed., Tecnos, 2009, p. 1033.

³⁵⁹ «La Comisión seguirá supervisando la situación en el puesto fronterizo de La Línea de la Concepción y ha solicitado recibir, dentro de seis meses, información de ambas autoridades sobre cómo se han tenido en consideración las recomendaciones. La Comisión se reserva el derecho a reconsiderar su posición, si la situación cambiara o evolucionara, así como a realizar otra visita al paso fronterizo de La Línea de la Concepción, si fuera oportuno en el futuro», European Commission Press Release, IP/13/1086, de 15 de noviembre de 2013, *op. cit.*, nota 345.

³⁶⁰ El acuerdo de España al envío de una misión de determinación de los hechos a Gibraltar parece deducirse de la conversación telefónica entre El presidente Barroso y el Presidente de Gobierno de España, *Press Release Memo/13/750*, de 19 de agosto de 2013.

en la controversia, pues ha sido expresamente solicitada su intervención por las partes —según algunos medios ofreciéndose como «mediador técnico» en el conflicto³⁶¹—, para cumplir una función de tercero objetivo al que se llama e involucra, y que propone medidas para que la crisis no se agrave.

Igualmente llama la atención la solicitud para que la Comisión Europea pueda participar en los formatos de diálogo que se están discutiendo, en los grupos de trabajo de formato cuatripartito o flexible, para la negociación y diálogo. Desde luego, su participación se fundamenta por razón de las materias (pesca o medioambiente) donde la UE tiene competencias, aunque hay un aspecto de intervención de un tercero objetivo en los marcos de negociación que hay que resaltar. En fin, no olvidemos que existen otros aspectos de la específica crisis de 2013 que siguen en paralelo siendo estudiados por la Comisión, conforme a sus procedimientos³⁶².

La fuerte carga política de esta controversia podía haber hecho a los Estados no querer involucrar a terceros hasta llegar a un acuerdo. De hecho, lo tradicional en la controversia gibraltareña es que la UE espere a que exista un acuerdo entre los Estados y luego lo apoye; es por ello una excepción su involucración en el fragor de lo más agrio de una crisis. Y tanto en el caso de los controles como en la posible integración en los grupos *ad hoc* de trabajo, demuestra la utilidad de las Organizaciones Internacionales y sus herramientas jurídicas e institucionales para controlar una situación de crisis diplomática y política muy grave; en este caso, con consecuencias directas cotidianas sobre ciudadanos europeos uno y otro lado de la Verja. De forma que constituye un ejemplo esta intervención o mediación (en sentido amplio) de la UE para la resolución de conflictos, pues sus propuestas han ayudado a reconducir una aguda crisis, ofreciendo un cauce de salida al conflicto concreto de los controles en la frontera exterior de la Verja, en el contexto de las inacabables controversias en torno a Gibraltar.

RESUMEN

La controversia hispano-británica sobre Gibraltar conoció en 2013 una aguda crisis, aún no resuelta, tras la creación unilateral de un arrecife artificial por las autoridades gibraltareñas en las aguas tradicionales de pesca española. Más allá de las cuestiones de pesca y medioambiente, la controversia sobre las aguas que rodean el Peñón confiere un añadido de conflictividad en la reclamación de

³⁶¹ «Europa pretende ser «mediador técnico» en el conflicto de Gibraltar», *El Economista*, 7 de agosto de 2013.

³⁶² «La Comisión está evaluando en paralelo las denuncias presentadas por España relativas al depósito de bloques de hormigón, las actividades de repostaje en la bahía de Algeciras y el reenarenado en el marco del proyecto Eastside», European Commission Press Release, MEMO/13/810, de 24 de septiembre de 2013, *op. cit.*, nota 344.

soberanía, en una situación general de bloqueo en los cauces negociadores hispano-británicos (Proceso bilateral de Bruselas y del Foro tripartito de Dialogo). Esta crisis abierta con Gibraltar y el Reino Unido motivó una serie de medidas de reacción, y el refuerzo de los controles en la Verja ha sido considerado como la más incisiva. En este contexto, se ha reclamado la intervención de la Unión Europea, tanto para verificar que las medidas españolas en el paso fronterizo se acomodan al Derecho UE, como para integrar los grupos de trabajo *ad hoc* que se está discutiendo crear para estructurar la negociación de las cuestiones de cooperación transfronteriza. En efecto, por una parte, el problema del cruce de personas en la Verja ha motivado una intensa participación de la UE, que ha verificado la legalidad de las medidas españolas y propuesto una serie de medidas, reservándose el control del cumplimiento y el seguimiento de la situación. Por otra parte, desde 2012 España y Reino Unido acordaron la creación grupos de trabajo *ad hoc*, aún no operativos. Las previstas mesas de trabajo *ad hoc* cuatripartitas incluyen a los dos Estados más Gibraltar, la Mancomunidad de Municipios campogibraltaresa y la Junta de Andalucía; pero también en este nuevo mecanismo de cooperación local se ha anunciado la participación de la Comisión Europea, al menos en reuniones donde se traten los temas de pesca y medio ambiente.

En conjunto, la UE no desempeña en esta crisis funciones de mediación en el sentido estricto o clásico, ya que estamos ante la activación de los mecanismos de control previstos por la Organización Internacional para el cumplimiento de sus funciones. Pero lo tradicional en la controversia gibraltareña es que la UE espere a que exista un acuerdo entre los Estados y luego lo apoye, en las materias de su competencia. Por tanto, es excepción su involucración directamente en una crisis bilateral entre Estados miembros, Y tanto en el caso de los controles como en la anunciada integración en los grupos *ad hoc* de trabajo, demuestra la utilidad de las Organizaciones Internacionales y sus herramientas jurídicas e institucionales para controlar y buscar entendimientos en una situación de crisis diplomática y política muy grave. De forma que constituye un ejemplo esta intervención o mediación (en sentido amplio) de la UE para la resolución de conflictos, pues sus propuestas han ayudado a reconducir una aguda crisis, ofreciendo un cauce de salida al conflicto de los controles en la frontera exterior de la Verja, en el contexto de las inacabables controversias en torno a Gibraltar.