

REVISTA DE ESTUDIOS FRONTERIZOS DEL ESTRECHO DE GIBRALTAR

REFEG (NUEVA ÉPOCA)

ISSN: 1698-1006

GRUPO SEJ-058 PAIDI

EL BREXIT Y LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIAS SOBRE GIBRALTAR

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Universidad de Cádiz

Camous Bahía de Algeciras

E-mail: Joaquin.alles@uca.es

REFEG 4/2016

ISSN: 1698-1006

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES
Universidad de Cádiz. Campus Bahía de Algeciras
Joaquin.alles@uca.es

EL BREXIT Y LAS PREVISIONES CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIAS SOBRE GIBRALTAR

SUMARIO: I. EL BREXIT Y LA DOCTRINA DE NACIONES UNIDAS SOBRE GIBRALTAR: LA RAZÓN DE ESPAÑA. II. PREVISIONES CONSTITUCIONALES: GIBRALTAR NO TENDRÍA UN DERECHO A SER COMUNIDAD/CIUDAD AUTÓNOMA. III. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA AUTONOMÍA: EL ART. 144 CE. IV. PREVISIONES ESTATUTARIAS PARA ANDALUCÍA. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este artículo describe y analiza el régimen constitucional y estatutario que en España prevé normativamente la eventual incorporación de la colonia de Gibraltar al Estado de las Autonomías y lo sitúa en el contexto derivado del Brexit, concluyendo que, más allá de las cuestiones de soberanía, las negociaciones entre el Reino Unido y la Unión Europea ha ofrecido España la oportunidad de plantear, negociar y, en su caso, exigir de buena fe, conforme a un principio de justicia y equilibrio económico, fiscal y social, una solución a la calificada como “relación parasitaria” de Gibraltar con la provincia de Cádiz para así corregir las negativas consecuencias que, como de forma inevitable sucede cuando concurren espacios con niveles de renta tan desiguales, esta inaceptable relación pro-

duce en los ciudadanos y municipios del Campo de Gibraltar..

PALABRAS CLAVES: CONSTITUCIÓN. ESPAÑA. GIBRALTAR. ANDALUCÍA. SOBERANÍA. AUTONOMÍA.

ABSTRACT: This article describes and analyzes the spanish constitutional and statutory regime that regulates the hypothetical incorporation of Gibraltar to the State of Autonomies and situates it in the context derived from Brexit, concluding that, beyond issues of sovereignty, negotiations between United Kingdom and the European Union offers to Spain the opportunity to raise, negotiate and, where appropriate, demand in good faith, in accordance with a principle of justice and economic, fiscal and social equilibri-

um, a solution to that described as "reparasitic" of Gibraltar with the province of Cádiz and, in addition, to correct the negative consequences that, as inevitably happens when there are spaces with such unequal income levels, this unacceptable relationship provokes in the

I. EL BREXIT Y LA DOCTRINA DE NACIONES UNIDAS SOBRE GIBRALTAR: LA RAZÓN DE ESPAÑA

Aunque, según anunciaran los gobiernos europeos y la propia Unión Europea¹, hasta la entrada en vigor de la

¹Según el entonces Presidente en funciones, Rajoy, "los Tratados de la Unión Europea, todo el acervo legal comunitario, las libertades de circulación de trabajadores, bienes, servicios y capitales, los derechos de la ciudadanía europea y, en general, todo el entramado de relaciones entre el Reino Unido y el resto de los miembros de la Unión Europea y sus instituciones, sigue plenamente en vigor. Por ello, quiero dirigir este mensaje de serenidad y de tranquilidad a todos los ciudadanos españoles y, especialmente, a aquellos que por su residencia en el Reino Unido, o por sus actividades con este país, puedan sentirse particularmente afectados por esta decisión británica. Todos los derechos que se derivan de su condición de ciudadanos españoles y, por tanto, europeos, siguen y seguirán plenamente en vigor sin ninguna restricción hasta tanto no se complete la salida negociada del Reino Unido de la Unión Europea, de acuerdo con los Tratados. Es decir, los ciudadanos españoles mantienen en los mismos términos sus derechos en relación con el Reino Unido. Sus derechos a circular libremente a trabajar, a cotizar y a recibir pensiones. A invertir, a votar o ser elegido, en su caso, en las elecciones locales del sitio donde residan, no se verán afectados en absoluto; previsiblemente, al menos, en los próximos dos años. <http://www.spainun.org/2016/>

citizens and municipalities of the Campo de Gibraltar.

KEYWORDS: CONSTITUTION. SPAIN. GIBRALTAR. ANDALUSIA. SOVEREIGNTY. AUTONOMY.

separación oficial del Reino Unido de la Unión Europea, el Brexit no surtiría efectos, lo cierto es que, más allá de las consecuencias jurídicas formales, solo el resultado del referéndum de 23 de junio de 2016 ha abierto en el sistema político inglés un periodo inconcluso de inestabilidad política, cambio de gobierno, división social, falta de confianza con los socios europeos y significativos perjuicios económicos y financieros. Como demostración del desasosiego producido por el Brexit, el 23 de agosto de 2018, el Gobierno de May publicaba 25 de las 110 "notas técnicas" elaboradas como documentos de trabajo cuya difusión está destinada a informar a la población sobre los efectos de un *Brexit* no acordado con la Unión Europea, concretamente acerca de sus efectos sobre los pensionistas británicos que viven en otros países de la Unión, la libre circulación de personas, el mayor gasto en burocracia y estructuras administrativas, el coste de las transacciones bancarias y financieras, el acceso a los medicamentos, la gestión aduanera y la situación de Gibraltar, colonia británica en territorio español que no contaría con un periodo transitorio de adaptación². Centrándonos en esta situación de Gibraltar, de estas notas técnicas y de otros documentos y estudios³, se desprenden

06/declaracion-institucional-del-presidente-del-gobierno-en-funciones-sobre-el-brexit/

²<https://www.gov.uk/government/publications/trading-with-the-eu-if-theres-no-brexit-deal/>

que el solo planteamiento del Brexit ha cambiado el *statu quo* y el tradicional “régimen de privilegio” de la Roca⁴, que parece haber entrado en un periodo de gran vulnerabilidad y de dependencia de la Unión Europea y, a través de ésta, de España.

Esta situación de vulnerabilidad se une a la tradicional fragilidad jurídica de este obsoleto régimen colonial en pleno territorio europeo. Hace más de medio siglo, España ganaba la batalla del Derecho⁵ –

pero no de los hechos– en la cuestión de Gibraltar y, frente al incumplimiento inglés del Tratado de Utrecht (1713), y en particular, ante la ocupación ilegal y sin título alguno del istmo que une Gibraltar con la península ibérica, las resoluciones de Naciones Unidas han conformado una sólida doctrina según la cual este territorio es una colonia y todas sus vicisitudes jurídicas han de calificarse como un asunto de “descolonización de los Territorios No Autónomos” que atenta contra la integridad territorial de España⁶.

³ J. Martín y Pérez de Nanclares, “Brexit y Gibraltar: la cosoberanía compartida como posible solución de la controversia sobre Gibraltar. Un acercamiento jurídico en el contexto del Brexit”, Martín Martínez, M. M., (coord.), Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid. 2017, pp. 11-39; y S. Hurtado Funes, “El Reino Unido ante el Brexit, con particular referencia a Gibraltar”, *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar* (REFEG), 4, 2016, pp. 1-15.

⁴ S. del Campo Urbano, “El futuro de Gibraltar”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 66, 1989, pp. 325-340; “La hora de Gibraltar”, *Cuenta y Razón*, 124, 2002, pp. 7-11. A pesar de que la estructura económica de Gibraltar depende de los trabajadores españoles y de la apertura de la frontera española, la estrategia gibraltareña habría impuesto por la vía de los hechos un especial régimen de neopatrimonialismo sobre el Campo de Gibraltar y una falsa idea de dependencia. Sobre esta categoría conceptual en Derecho comparado, G. Trocello, “Regímenes neopatrimonialistas: apuntes acerca de los modos de ejercicio de la dominación política en América Latina”, *REFEG*, 1, 2014, pp. 1-16; y “Cultura política y calidad institucional”, R.L. Soriano; G. Trocello, *Calidad democrática e instituciones políticas*, 2011, pp. 67-102.

⁵La Resolución núm. 2231 (XXI) de 20 de septiembre de 1966 invitó a las dos partes,

Siguiendo esta doctrina oficial, el día 8 de noviembre de 2016, la Comisión de la Asamblea General de la ONU adoptaba, por consenso, una Decisión sobre Gibraltar presentada por el Presidente de la IV Comisión de Política Especial y

España y Reino Unido, a que continúen sus negociaciones y pide a la Potencia Administradora que acelere, sin ningún obstáculo y en consulta con el gobierno de España, la descolonización de Gibraltar. La Resolución 2353 (XXII), de 19 de diciembre de 1967, de la Asamblea determina que la descolonización de Gibraltar debe regirse conforme al principio de la integridad territorial; y la Resolución 2429 (XXIII), de 18 de diciembre de 1968, fijó una fecha límite para poner fin a la situación colonial de Gibraltar: el 1 de octubre de 1969.

⁶P. Andrés Sáenz de Santamaría, “Brexit y Gibraltar: la perspectiva de las Naciones Unidas”, Martín Martínez, M. M., (coord.), Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid. 2017, pp. 41-54; Santamaría Dacal, A.I., “Le statut de Gibraltar dans l'Union européenne au seuil du Brexit: CJUE, 13 juin 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited / Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs et Her Majesty's Treasury, aff. C-591/15, ECLI:EU:C:2017:449”, *Revue des Affaires Européennes*, 2, 2017, pp. 395-397.

de Descolonización de la ONU de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que tiene atribuidos todos los asuntos referidos a la descolonización de los Territorios No Autónomos— lo que confirma el carácter colonial de Gibraltar —. En esta Decisión, se exhorta a España y al Reino Unido a alcanzar una solución definitiva en el marco de la Declaración de Bruselas de 1984 y a la luz de las resoluciones pertinentes y principios aplicables de la Asamblea General de la ONU⁷.

Por parte de España, en sus intervenciones de 4 de octubre de 2016 y de 3 de octubre de 2017, la representación diplomática ante Naciones Unidas también ha destacado la importancia de la declaración del periodo 2011-2020 como Tercer Decenio Internacional para la Eliminación del Colonialismo como nuevo estímulo para continuar “con el objetivo de acabar con ese anacronismo histórico que supone el colonialismo, uno de los principios fundadores de la Organización de las Naciones Unidas”, recordando los esfuerzos del Comité de los 24 o Comité Especial de Descolonización y “su rechazo a la existencia de la última colonia en Europa, que es Gibraltar”⁸. Y,

⁷La Asamblea tomó nota de la propuesta de soberanía compartida con el Reino Unido, presentada el 4 de octubre de 2016 en la sesión de la IV Comisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y ya contempla las posibles consecuencias del Brexit y el bienestar socioeconómico de los habitantes del Campo de Gibraltar.

⁸ Sobre los documentos e intervenciones sobre el particular en la citada Comisión de Naciones Unidas, sobre la intervención de 4 de octubre de 2011, <http://www.spainun.org/2011/10/espana-participa-en-la-reunion-de-la-comision-de-politica-especial-y-descolonizacion/>. La intervención de 2016, en <http://www.spainun.org/2016/11/iv-comision-de-la-asamblea-general-de-la-onu-adop>

sin perjuicio de los esfuerzos negociadores y buena voluntad de los distintos gobiernos durante los últimos quince años⁹, España también ha denunciado algunos de los graves perjuicios causados por el régimen colonial¹⁰:

ta-por-consenso-decision-sobre-gibraltar/, http://www.spainun.org/wp-content/uploads/2016/10/Intervenci%C3%B3n-Espa%C3%B1a-Item-58-71AG-versi%C3%B3n-compilada-ESP.ING_.pdf

⁹ Ver preguntas parlamentarias sobre Gibraltar en, *DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, núm. 46, de 03 de noviembre de 2004; ver Comparecencia del señor ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación. *DS*. Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 690, de 24 de octubre de 2006. Congreso de los Diputados Pleno y Diputación Permanente Año 2004. VIII Legislatura Núm. 61. Sesión Plenaria núm. 57 celebrada el miércoles, 22 de diciembre de 2004. http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/PL/PL_061.PDF

¹⁰Afirma Sánchez Blanco: “En acusado contraste con los cortocircuitos que padecen los municipios del Campo de Gibraltar y la propia Gibraltar, y las ciudades de Ceuta y Melilla y su entorno territorial, el valor estratégico del Estrecho trasciende a las pequeñas miserias del día a día de la verja de Gibraltar y de los más graves condicionantes de los pasos fronterizos de Ceuta y Melilla, y a las continuas limitaciones administrativas en la articulación de las normales relaciones portuarias o aéreas entre las ciudades de ambas orillas”, A. Sánchez Blanco, “Roca de Gibraltar”, *Péndulo. Revista de ingeniería y humanidades*, 17, 2006, p. 5. Sobre la situación socioeconómica del Campo de Gibraltar, S. Ayala García, *Los Servicios Sociales Públicos en los municipios del Campo de Gibraltar (1988 – 2013)*. Universidad de Cádiz. 2017.

“El régimen fiscal de excepción del que se dotó a Gibraltar, tanto para las sociedades como para el consumo, ha generado graves distorsiones en la economía de la zona en detrimento de las arcas españolas, de la UE y de la prosperidad de la región. Ha generado una riqueza considerable en el Peñón, contra la que nada tenemos aunque sí nos hubiera gustado que las autoridades del Peñón empleasen una parte en el cuidado del medioambiente y hubiesen construido en algún momento una estación depuradora de aguas residuales urbanas, que hoy por hoy vierten al mar sin más. Lo que sí nos preocupa es la ventaja injusta e ilegítima que este régimen proporciona a la economía del Peñón y los tráfico ilícitos a los que da origen, en particular el contrabando de tabaco, en manos ya de estructuras de crimen organizado, que ha generado verdaderas situaciones de tensión y peligro en los municipios colindantes, obligando a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado españoles a reforzar sus efectivos en la región y poniendo en peligro la seguridad de las personas” (Representación de España ante la ONU, 2017)¹¹.

Más recientemente, en declaraciones de 15 de julio de 2018, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación del Gobierno de España, José Borrell, respondió de la siguiente forma a la pregun-

¹¹<http://www.spainun.org/2017/10/espana-interviene-en-reunion-de-la-comision-de-descolonizacion-de-la-onu/>

ta de si España va a bloquear “la incorporación de Gibraltar al acuerdo transitorio del BREXIT”:

“Es pronto para decirlo. Para nosotros la clave son las consecuencias para el desarrollo económico Campo de Gibraltar: aeropuerto, contrabando, fiscalidad, pesca... Las cuestiones de soberanía eran importantes para algún exministro de Exteriores; pero esta es la ocasión para acabar con el subdesarrollo del Campo de Gibraltar, y evitar que se convierta en un terreno abonado para el tráfico de droga, al lado de un territorio que tiene la tercera renta per cápita más alta del mundo. Y eso no puede ser: alguien está parasitando a alguien”¹².

Y, como marco jurídico general, el bloque de la constitucionalidad de España tiene previsto un régimen jurídico que contempla la hipotética incorporación de Gibraltar al Estado de las Autonomías, tanto con previsiones constitucionales como estatutarias, según se analiza en los apartados siguientes.

II. PREVISIONES CONSTITUCIONALES: GIBRALTAR NO TENDRÍA UN DERECHO A SER COMUNIDAD/CIUDAD AUTÓNOMA

La Constitución de 1978 no reconoce la autonomía sino el “derecho a la autonomía” y lo hace en el art. 2 CE, fundamentado por tanto en el principio dispositivo, que tampoco se identifica con la

¹² https://elpais.com/politica/2018/07/14/actualidad/1531592203_389244.html

titularidad de un derecho exigible a ser Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma. Constituir una Comunidad Autónoma o una Ciudad Autónoma, siempre como poder derivado y “constituido”, necesita de la voluntad de los órganos locales del territorio, de los ciudadanos residentes en ese territorio y de los órganos políticos del Estado, principalmente de las Cortes Generales, a quien corresponde la potestad de crear, reformar o suprimir, por ley orgánica, una Comunidad Autónoma o una Ciudad Autónoma. Según el F.J. 2º de la STC 100/1984¹³, referida al caso de Segovia,

“han de ser las Cortes Generales las que verifiquen si en Segovia concurre el requisito que el 143.1 de la C. E. exige al respecto, esto es, si se trata de una provincia «con entidad regional histórica», y si, por otra parte, en su proceso hacia la autonomía se han cumplido las exigencias del 143.2 de la C. E. Esta apreciación por las Cortes no ha podido producirse en este caso por la interrupción del proceso iniciado, pero es necesario hacer constar que las Cortes, en la fase del 146 de la C. E. hubieran podido pronunciarse sobre uno y otro extremo. Es más, incluso en el supuesto de que las Cortes Generales hubieran entendido que Segovia no es una provincia «con entidad regional histórica», habrían podido «autorizar» su constitución en Comunidad uniprovincial por motivos de interés nacional con base en el

art. 144 a) de la Constitución”.

Además, como asegura el F.J. 3º de esta sentencia, la facultad conferida por la Constitución a “las Cortes, representantes del pueblo español, titular indiviso de la soberanía, para sustituir la iniciativa” prevista en el art. 143.2 CE “no debe entenderse limitada sólo a los supuestos en que no haya habido tal iniciativa o cuando ésta haya sido impulsada pero se haya frustrado en cualquiera de sus fases”, sino que incluye también la eventual contraposición de voluntades entre el territorio en cuestión y las Cortes Generales al “considerarse extensible también a la hipótesis en que las Corporaciones del 143.2 de la C. E. excluyeran en algún caso una iniciativa autonómica que las Cortes entiendan de interés nacional”¹⁴.

Como consecuencia de este razonamiento, el Tribunal Constitucional concluye que la provincia de Segovia, antes de la LO 5/1983, “no era titular de un derecho a convertirse en Comunidad Autónoma directamente emanado del art. 2 de la Constitución”. Y continúa:

“Esa posibilidad, derivada de su derecho a la iniciativa autonómica, dependía de la apreciación y, en su caso, autorización de las Cortes Generales, por lo que no puede admitirse que haya sido vulnerado en este caso el art. 2 de la Constitución por haber contrariado la Ley impugnada un derecho de Segovia a su autonomía uniprovincial, que en cuanto tal no viene directamente reconocido en la Constitución”.

¹³ STC 100/1984, de 8 de noviembre. BOE 285, de 28 de noviembre de 1984, FJ. JJ. 1º y 2º.

¹⁴ STC 100/1984, de 8 de noviembre, cit., F. J. 3º.

Se trata de una doctrina jurisprudencial de especial interés para el eventual caso de incorporación de Gibraltar a la soberanía española por cuanto que cualquier adscripción de este territorio al Estado de las Autonomías no derivaría de un derecho a convertirse en Ciudad Autónoma o en Comunidad Autónoma, cuya titularidad no se reconoce en la Constitución a territorio alguno, sino exclusivamente de la potestad legislativa de las Cortes Generales en ejercicio de la soberanía indivisa que corresponde al pueblo español. De esta manera, cualquier eventual negociación convencional de España con Reino Unido que previera un régimen de autonomía política para Gibraltar bajo soberanía española o bajo cosoberanía, además de la autorización requerida por el art. 94 CE¹⁵ respecto al tratado suscrito entre los dos Estados soberanos (España y Reino Unido), exigiría dos leyes orgánicas de las Cortes Generales: una ley orgánica de iniciativa autonómica y una ley orgánica de regulación del Estatuto de Autonomía.

¹⁵Respecto a la autorización parlamentaria del art. 94.1 c) CE, con carácter previo a la creación de la Ciudad Autónoma de Gibraltar, el eventual Tratado de reforma del Tratado de Utrecht exigiría la observancia del art. 94.1 c) CE, según el cual la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos: a) Tratados de carácter político; b) Tratados o convenios de carácter militar; c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I (...).

III. EL PROCEDIMIENTO DE ACCESO A LA AUTONOMÍA: EL ART. 144 CE

Sentada esta potestad de las Cortes Generales, con carácter general la iniciativa de acceso a la autonomía se concreta en cinco vías de acceso: el art. 151 CE, el art. 151 en combinación con la Disposición Transitoria 2^a, el art. 143 CE, la Disposición Transitoria 4^a y el art. 144 CE. A tal fin, este último precepto exige una fundamentación constitucionalizada – “motivos de interés nacional” – y regula un doble régimen de supuestos de hecho:

“Las Cortes Generales, mediante ley orgánica, podrán, por motivos de interés nacional¹⁶: a) Autorizar la constitución de una comunidad autónoma cuando su ámbito territorial no supere el de una provincia y no reúna las condiciones del apartado 1 del artículo 143; b) Autorizar o acordar, en su caso, un Estatuto de autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial; c) Sustituir la iniciativa de las Corporaciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143”.

En una primera fase, durante el proceso constituyente, el art. 129.3 del Anteproyecto de Constitución elaborado por la Ponencia se limitaba a recoger el tercer apartado: “Las Cortes Generales, a pro-

¹⁶Según el F.J. 4º de la citada STC 100/1984, “son también las Cortes Generales el órgano constitucional del Estado competente para invocar y apreciar la concurrencia en tal situación de «razones de interés nacional»”. STC 100/1984, F.J. 4º, cit.

puesta del Gobierno y mediante ley orgánica, podrán sustituir la iniciativa de los Ayuntamientos cuando razones de interés general lo aconsejen para un territorio determinado”. Sin embargo, el Informe de la Ponencia de 17 de abril de 1978 asumió los tres supuestos de participación de las Cortes Generales, según la redacción dada por una enmienda *in voce* presentada por el diputado centrista Meilán Gil en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. Finalmente, en la fase parlamentaria de la Comisión Mixta se alteraría el orden de los párrafos b) y c) para quedar con su redacción definitiva y citada, que presentan una naturaleza jurídica y una funcionalidad diferenciadas: mientras los supuestos de hecho a) y b) son excluyentes entre sí, por su parte, el apartado c) contempla un trámite subsidiario o sustitutorio del art. 143.2 CE en el que el protagonismo de la voluntad del territorio (entes locales) que da contenido al principio dispositivo cede ante la voluntad de las Cortes Generales, que sustituye a aquél. Se trata de una previsión constitucional (art. 144 c) CE) utilizada en dos casos (Almería en el proceso autonómico andaluz¹⁷ y Segovia en el

¹⁷El art. 151.1 CE prevé que la iniciativa sea ratificada mediante referéndum por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia. Toda vez que el referéndum celebrado el día 28 de febrero de 1980 no superó el 50% en la provincia de Almería, las Cortes Generales aprobaron dos leyes orgánicas: a) La LO 12/1980 de 16 de diciembre, de modificación del párrafo cuarto del artículo 8 de la LO 2/1980, de 18 de enero, Reguladora de las distintas modalidades de Referéndum, conforme a la cual "previa solicitud de la mayoría de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica, podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 siempre que concurren los requisitos

proceso autonómico de Castilla y León¹⁸) por falta de respaldo popular de uno de los territorios, y por la misma razón, siempre es susceptible de aplicarse a un supuesto de insuficiente adopción de la iniciativa autonómica.

En el primer supuesto (art. 144 a), se trata de una ley orgánica de autorización (iniciativa) que, como ocurrió con la Comunidad de Madrid, solo permite comenzar el proceso autonómico, pero sin crear *per se* la Comunidad de Madrid¹⁹; por su

previstos en el párrafo anterior”; y la LO 13/1980, de 16 de diciembre, de sustitución en la provincia de Almería de la iniciativa autonómica.

¹⁸ La invocación del art. 144.c) por la LO 5/1983, de 1 de marzo, por la que se aplica el artículo 144, c), de la Constitución a la Provincia de Segovia, permitió la incorporación de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León. Según su Preámbulo: La generalización del proceso autonómico, con la sola excepción de la provincia de Segovia, que quedaría como única provincia de régimen común dentro de un Estado conformado territorialmente en su totalidad, en un futuro inmediato, por la existencia de Entes Territoriales que implican constitucionalmente una descentralización a nivel político y administrativo, exige, por razones de interés nacional, la utilización del mecanismo previsto en la letra c) del artículo 144 de nuestra Constitución para incorporar a la provincia de Segovia al proceso autonómico de Castilla y León, región a la que está, conforme a los criterios del artículo 143, 1, de la Constitución, unida por lazos históricos, culturales y económicos y de cuyo régimen provisional de autonomía forma parte. <https://www.boe.es/boe/dias/1983/03/02/pdfs/A05972-05972.pdf>

¹⁹La STC 89/1984, de 28 de septiembre, consecuencia del recurso interpuesto contra la LO 4/1983, de 25 de febrero, del Estatuto de Autonomía para Castilla y León, afirma: “Tal facultad de sustitución sólo puede ejercitarse mediante Ley Orgánica, según dice el

parte, en el segundo supuesto (art. 144 b), se trata de una ley que puede ser bien de autorización (iniciativa), bien de creación –“acordar”–, y únicamente en aplicación de este segundo inciso estamos ante un verdadero y completo proceso autonómico. En cualquier caso, el acceso a la autonomía que se articula a través del art. 144 CE exigirá, desde el punto de vista formal, un triple concurso de voluntades, sea cual sea el apartado invocado: a) la voluntad de las Cortes Generales expresada en la ley orgánica; b) la voluntad o el consentimiento del ente territorial mínimamente expresado por sus órganos administrativos, partidos políticos y entes participativos; y c) la voluntad de los ciudadanos expresada finalmente en un referéndum.

La experiencia autonómica española del art. 144 CE se limita al citado caso de Madrid y a los territorios de Ceuta y Melilla. En relación a la Comunidad Autónoma de Madrid, se invocó el párrafo a) del art. 144 CE por la LO 6/1982, de 7 de julio, que autorizó a la provincia de Madrid, por razones de interés nacional, para constituirse en Comunidad Autónoma (art. 1), tras lo cual se inició el procedimiento de constitución de la Comunidad Autónoma culminado con la aprobación,

art. 144, y, si bien el precepto no lo dice expresamente, está claro que ha de tratarse de Ley aprobada precisamente al amparo de dicho precepto sin que pueda considerarse que se ha cumplido el requisito, y ejercida la facultad por él condicionada, al aprobarse un Estatuto de Autonomía como Ley Orgánica, según exige la norma constitucional, porque de ser así no tendría sentido alguno la iniciativa de las Corporaciones, cuya eventual ausencia resultaría siempre automáticamente suplida por la voluntad de las Cortes manifestada en el solo hecho de aprobar un Estatuto que las abarcase". STC 89/1984, de 28 de septiembre. BOE 261, de 31 de octubre de 1984, F. J. 4.

promulgación y publicación del Estatuto de Autonomía de Madrid²⁰.

Por su parte, con ocasión de la creación de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, la LO 1/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Ceuta²¹ y la LO 2/1995, de 13 de marzo, de Estatuto de Autonomía de Melilla²², invocaron expresamente en su Preámbulo el segundo supuesto (b) del art. 144 CE, aunque sin elegir en ningún momento el verbo “autorizar” o “acordar” del texto constitucional sino otro distinto no previsto en el art. 144 CE –“aprobación”–²³. En

²⁰LO 6/1982, de 7 de julio, <https://www.boe.es/boe/dias/1982/07/21/pdfs/A19662-19663.pdf>; LO 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, <https://www.boe.es/buscar/pdf/1983/BOE-A-1983-6317-consolidado.pdf>

²¹ <https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-6358-consolidado.pdf>

²² E. Seijas Villadangos, “Melilla: modelo real de autonomismo asimétrico. Ciudad Autónoma de Melilla”. Consejería de Presidencia y Gobernación. 2007; y M.J. Fernández Pavés, *Estatuto de Autonomía y Régimen Fiscal de Melilla*. Cedecs, 1998, pp. 121-142.

²³En la STC 240/2006, de 20 de julio. BOE 197, de 18 de agosto de 2006, el apartado 6 del Voto particular de Rodríguez-Zapata se afirma: “que cuando el artículo 144 b) CE habla de “acordar” un Estatuto de Autonomía no lo hace en el sentido que contempla el fundamento jurídico 3 del ATC 2002/2000, es decir, como una concesión unilateral de las Cortes sin la iniciativa de Ceuta. El “acuerdo” del art. 144 b) CE se refiere, por el contrario, al caso de la hipotética incorporación de Gibraltar al Reino de España, mediante la estipulación de un tratado internacional con el Reino Unido de la Gran Bretaña. Todo ello a semejanza del Acuerdo de Gasperi-Gruber, de 5 de septiembre de 1946, que solucionó el problema italo-austríaco del Trentino Alto Adigio, tras

cualquier caso, se entiende que se trata de un acuerdo de constitución – y no de una autorización –: de constitución por ley orgánica de una ciudad autónoma ya que son las Cortes Generales quienes acuerdan o aprueban la creación de la ciudad autónoma; en otras palabras, no asistiríamos ante la autorización del acto de otro sujeto ni ante un acto completo en el que concurren varias voluntades, como ocurre con el régimen constitucional de los tratados internacionales (art. 95 CE), sino a la creación por las Cortes Generales de un ente territorial. Según el Preámbulo de la citada LO 1/1995 (y con el mismo tenor, la LO 2/1995, para Melilla²⁴:

“El presente Estatuto de Autonomía, establecido de acuerdo con lo previsto en el artículo 144 b) de la Constitución Española, es la expre-

la política del régimen fascista de Mussolini de imposición paroxística del uso obligatorio de la lengua italiana a la población alemana de Trento y Bolzano. Por ello entiendo que la “autorización” a que se refiere el mismo art. 144 b) alcanzaba sin duda alguna, en la intención del constituyente, a los casos de Ceuta y Melilla, que contempla específicamente la disposición transitoria quinta CE, que establece su vía de acceso a la autonomía. Y no me parece convincente excluir, como hace el fundamento jurídico 4 del ATC 2002/2000, la iniciativa de Ceuta para aprobar su Estatuto de Autonomía por “falta de relación jurídica formal” con la Ley Orgánica 1/1995, de 13 de marzo, para Ceuta. En el año 1977 Ceuta solicitó ser incluida en la futura Comunidad Autónoma andaluza, lo que fue rechazado. El 28 de septiembre de 1981 el Ayuntamiento de Ceuta adoptó por mayoría absoluta acuerdo para constituirse en Comunidad Autónoma, lo que se ratificó el 5 de febrero de 1985”.

²⁴<https://www.boe.es/buscar/pdf/1995/BOE-A-1995-6359-consolidado.pdf>

sión jurídica de la identidad de la ciudad de Ceuta y define sus instituciones, competencias y recursos, dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España. Con su aprobación, Ceuta accede a su régimen de autogobierno, gozando de autonomía para la gestión de sus intereses, integrándose y completando el sistema autonómico que se ha desarrollado a partir de la Constitución Española. Ceuta, consciente de su significado histórico, aspira a que el proceso que se inicia con el presente Estatuto posibilite que sus ciudadanos compartan y promuevan los objetivos básicos y valores que en el mismo se contemplan, mejorando las condiciones de vida y de trabajo, facilitando las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad de los ceutíes sean reales y efectivas, promoviendo el progreso económico y social de la Ciudad y estimulando el respeto, comprensión y aprecio de la pluralidad cultural de su población”.

En ambos preámbulos, son susceptibles de mejora, o al menos de debate, otros términos utilizados:

- a) El “presente Estatuto de Autonomía” está “establecido” – en vez de “aprobado por ley orgánica” – “de acuerdo con lo previsto en el artículo 144 b) de la Constitución Española”.
- b) Se asume una caracterización identitaria de la ciudad – “Es la expresión jurídica de la identidad” de la

ciudad de Ceuta/Melilla–, lo cual se complementa con la expresión “consciente de su significado histórico”, y sin referencia explícita a la garantía institucional que fundamenta constitucionalmente la autonomía local previa de la Ciudad Autónoma²⁵.

- c) El Estatuto de Autonomía *se establece* “dentro de la más amplia solidaridad entre todos los pueblos de España”, olvidando que el único pueblo en términos jurídico-constitucionales es el “pueblo español”, como ha recordado el Tribunal Constitucional en el F.J. 12 de la STC 31/2010, de 28 de junio²⁶.

La jurisprudencia constitucional ha determinado, según afirman el ATC 200/2000, de 25 de julio, y la STC 240/2006, de 20 de julio que “el Estatuto de Autonomía de Ceuta

²⁵ J. M. Porras Ramírez, “Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y el conflicto en defensa de la autonomía local. Comentario a la Sentencia 240/2006, de 20 de Julio”, *Revista de Derecho Político*, 68, 2007, pp. 77-104.

²⁶Según el Tribunal Constitucional: “De la nación puede, en efecto, hablarse como una realidad cultural, histórica, lingüística, sociológica y hasta religiosa. Pero la nación que aquí importa es única y exclusivamente la nación en sentido jurídico-constitucional. Y en ese específico sentido la Constitución no conoce otra que la Nación española, con cuya mención arranca su preámbulo, en la que la Constitución se fundamenta (art. 2 CE) y con la que se cualifica expresamente la soberanía que, ejercida por el pueblo español como su único titular reconocido (art. 1.2), se ha manifestado como voluntad constituyente en los preceptos positivos de la Constitución Española”. *BOE* núm. 172, de 16 de julio de 2010, páginas 1 a 491 (491 págs.). https://boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2010-11409

no se elaboró y aprobó siguiendo el procedimiento previsto en la disposición transitoria quinta, en relación con el inciso del art. 144 b) CE, relativo a la ‘autorización’ de las Cortes Generales, sino con el que se refiere al ‘acuerdo’ adoptado por las mismas previsto en el segundo inciso del art. 144 CE” (FJ 4). Dicho procedimiento, que permite a las Cortes Generales, mediante ley orgánica, “acordar ... por motivos de interés nacional” un Estatuto de Autonomía para territorios que no estén integrados en la organización provincial, no debe concluir necesariamente con la creación de una Comunidad Autónoma. Y si bien los Estatutos de Autonomía están llamados a ser normalmente la norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE), ningún impedimento constitucional existe para que excepcionalmente puedan cumplir otras funciones específicas²⁷.

En el caso de retorno de Gibraltar a la soberanía española, en principio, habría que estar a lo que dispusiera una eventual reforma constitucional o convención constitucional que regulara el procedimiento *ad hoc* para el supuesto particular de Gibraltar; por ejemplo, conforme al modelo de la Disposición Transitoria quinta: acuerdo adoptado del Gobierno local por la mayoría absoluta de sus miembros y así lo autorizan las Cortes Generales, mediante una ley orgánica. En su defecto, el cauce procedimental se articularía a través del art. 144 CE en sus apartados a) o b) toda vez que, como afirma el citado F.J. 3º de la STC 100/1984, la “facultad del 144 c) de la CE” (“Sustituir la iniciativa de las Corpo-

²⁷*Auto 202/2000, de 25 de julio de 2000*. Recurso de inconstitucionalidad 1.845/ 2000. Inadmite a trámite el recurso de inconstitucionalidad 1.845/2000. <http://hj.tribunalconstitucional.es/es-es/resolucion/show/18437>; stc 240/2006, de 20 de julio. [Http://hj.tribunalconstitucional.es/hj/es/resolucion/show/5842](http://hj.tribunalconstitucional.es/hj/es/resolucion/show/5842)

raciones locales a que se refiere el apartado 2 del artículo 143”) no

“es ilimitada, pues en el juego de contrapesos propio de la regulación de la autonomía este mecanismo tiene también sus límites, ya que sólo cabe que las Cortes lo ejerzan respecto a las Corporaciones del 143.2 de la C. E., esto es, no respecto a los territorios citados en las disposiciones transitorias segunda, cuarta y quinta y sólo por motivos de interés nacional”.

Pero si no se presentara este inconveniente, cualquier discrepancia sobrevenida de voluntades entre la instancia local y las Cortes Generales podría residenciarse en el cauce procedimental en el apartado c) del art. 144 CE, que, como destaca el referido F.J. 3º de la STC 100/1984, retomando la doctrina del F.J. 3º a) de la STC 76/1983, de 5 de agosto, la facultad del 144 c) de la CE “es así, como en otro contexto dijimos con referencia al 150.3 de la C. E., «una norma de cierre del sistema»” y “una cláusula que cumple una función de garantía respecto a la viabilidad misma del resultado final del proceso autonómico” por cuanto que la Constitución,

“que no configura el mapa autonómico, no ha dejado su concreción tan sólo a la disposición de los titulares de iniciativa autonómica, sino que ha querido dejar en manos de las Cortes un mecanismo de cierre para la eventual primacía del interés nacional”²⁸.

²⁸ STC 100/1984, F.J. 3º, cit.

IV. PREVISIONES ESTATUTARIAS PARA ANDALUCÍA

Las previsiones constitucionales anteriormente referidas han sido completadas por las Cortes Generales en ley orgánica reguladora del Estatuto de Autonomía de Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo), cuya *Disposición adicional primera. Territorios históricos* preceptúa:

“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”.

Cabe recordar que el Anteproyecto del que sería Estatuto de Autonomía para Andalucía de 1981 preveía el siguiente régimen jurídico “restablecida la plena soberanía sobre la ciudad española de Gibraltar, ésta quedará integrada en la Comunidad Autónoma, sin perjuicio del estatuto personal de sus habitantes”.

Pues bien, dos reflexiones merece esta regulación de las Cortes Generales que es la misma que recogía el texto del originario Estatuto de Autonomía²⁹ (LO 6/1981, de 30 de diciembre), y que, como tal, fue respetada en el Parlamento de Andalucía con motivo de la Propuesta enviada al

²⁹J. A. Montilla Martos, “Disposición adicional primera. Territorios históricos”, P. Cruz Villalón et al (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*. Parlamento de Andalucía. Sevilla. 2012. http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/portal-web-parlamento/comentarios_ea/disposiciones.htm, pp. 2-3.

Congreso de los Diputados en 2006³⁰. En primer lugar, 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. De tal manera que, si bien en ningún momento se cita a Gibraltar, la potestad de las Cortes Generales para determinar el régimen autonómico de Gibraltar queda subsidiariamente configurada. Es una configuración subsidiaria y no principal porque tácitamente se admite la posibilidad de quedar “integrados en otra Comunidad Autónoma”, pero en el caso de quedar “no integrados en otra Comunidad Autónoma”, en ese supuesto, la disposición adicional que analizamos permite activar la previsión normativa que regula la ampliación de la Comunidad Autónoma de Andalucía³¹. Por consiguiente,

³⁰ LO 6/1981, de 30 de diciembre. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1982-633>. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía 127/000004. http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_246-01.PDF

³¹ Montilla Martos ha criticado la incoherencia del inciso “no integrados en otra Comunidad Autónoma” “pues si la cláusula se activa sólo cuando esos territorios «hayan vuelto a la soberanía española» es porque no lo están en ese momento. En consecuencia, difícilmente pueden estar integrados en otra comunidad autónoma”. Sin embargo, en este caso se trata de salvar la posibilidad de que sea constituya una Comunidad Autónoma o una Ciudad Autónoma distinta a Andalucía. J. A. Montilla Martos, “Disposición adicional primera. Territorios históricos”, P. Cruz Villalón et al (dirs.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*. Parlamento de Andalucía, cit., pp. 4-5.

salvo que las Cortes Generales decidieran la constitución de una Comunidad Autónoma o una Ciudad Autónoma para Gibraltar (más difícil parece imaginar su integración en una Comunidad Autónoma ya existente distinta a Andalucía), Gibraltar no sería una Comunidad Autónoma ni una Ciudad Autónoma sino parte del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a cuya configuración provincial vigente habría que sumar el régimen jurídico no provincial que “se resolverá por las Cortes Generales” (...) “y sin que ello suponga reforma del presente Estatuto”.

En segundo lugar, cabe objetar la deficiente calidad legislativa empleada en el resto del precepto: por una parte, no parece correcta la inclusión del inciso “previo acuerdo de las partes interesadas”, quienes, al no estar identificadas, quedan relegadas a un ámbito de indeterminación que contraviene el principio de seguridad jurídica y las más elementales normas de técnica legislativa; por otra parte, no se entiende la utilización del adjetivo calificativo “histórico” al ser un concepto jurídico indeterminado cuya indeterminación es susceptible de provocar innecesarios agravios y problemas jurídicos *a futuro*; de igual modo, no parece justificado el inciso “una vez que dichos territorios hayan vuelto a la soberanía española”, lo que además de excluir fórmulas de cosoberanía, 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.

Finalmente, ha sido criticada la utilización eufemística del plural en el sustantivo “territorios” en vez de “Gibraltar”. En principio, podría justificarse la indeterminación legal y la no identificación directa con Gibraltar por la puerta abierta que se

deja a la adopción de otras fórmulas jurídicas para la inserción de Gibraltar en la organización territorial española. Sin embargo, dado que no hay otros territorios que puedan volver a la soberanía española (“hayan vuelto a la soberanía española”), no parece que esta disposición tenga otro destinatario distinto que Gibraltar. Por esta razón, y por la consiguiente duda que plantea el número plural—¿qué territorios “históricos” no integrados en la soberanía española, además de Gibraltar, son susceptibles de incorporarse a Andalucía?—, la regulación analizada motivó la presentación de las siguientes enmiendas en la tramitación parlamentaria: primeramente, la número 36 por parte del Grupo Parlamentario de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, de modificación de la disposición adicional primera, justificada por la necesidad “de clarificar —de forma expresa— la referencia que quiere hacer Andalucía a Gibraltar, huyendo de eufemismos que no traducen sino una imagen de temor o duda”:

“Se sustituyen las expresiones «territorios históricos» de la rúbrica y «territorios históricos no integrados en otra Comunidad Autónoma» del texto del precepto por «Gibraltar»³².

En el mismo sentido, la enmienda número 149 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV), de modificación de la disposición adicional primera, propuso:

“La ampliación del territorio andaluz a Gibraltar se resolverá por las Cortes Generales, con autorización del Parlamento de Andalucía, sin que ello suponga reforma del presente Estatuto”³³.

Por último, a esta petición de mención explícita de Gibraltar, la enmienda 50 del Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria (GPCC) añadió la previsión de una autorización del Parlamento de Andalucía. Según el texto presentado, el “Grupo Parlamentario de Senadores de Coalición Canaria (GPCC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formula la siguiente enmienda a la Disposición adicional primera”:

Enmienda de sustitución. Se modifica el contenido de la Disposición Adicional Primera con la siguiente redacción: “La ampliación del territorio andaluz a Gibraltar se resolverá por las Cortes Generales, con autorización del Parlamento de Andalucía, sin que ello suponga reforma del presente Estatuto”³⁴.

³² Congreso 13 de septiembre de 2006.— Serie B. Núm. 246-5. Congreso de los Diputados. VIII Legislatura proposiciones de ley enmiendas e índice de enmiendas al articulado 127/000004 propuesta de reforma del estatuto de autonomía para Andalucía. Proposiciones de Ley. http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_246-05.PDF

³³En este caso la preceptiva “Justificación” se limita a indicar: “Por considerarlo más adecuado”. http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/BOCG/B/B_246-0.PDF

³⁴Enmienda. Gibraltar. http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/SEN/BOCG/III B/IIIB01 8B.PDF

VII. CONCLUSIONES

Estas previsiones constitucionales y estatutarias sobre Gibraltar, concretadas jurídicamente en 1978 y 1981 y renovadas en 2007, han sido invocadas con motivo de los distintos procesos, ofertas y tanteos negociadores sobre una posible cosoberanía (desde la Declaración de Bruselas de 1984 hasta la propuesta de 2016 en el contexto del Brexit) sin posibilidades reales porque 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. Sin embargo, el desenlace final de las negociaciones entre la Unión Europea y Reino Unido sobre el Brexit y la decisión última de Reino Unido sobre su posición en Europa pueden transformar sustancialmente el *statu quo* de Gibraltar, incluidas sus innumerables ventajas. Y todo parece indicar que esas negociaciones y esa decisión dependen de la gestión de los procesos de globalización por los distintos actores en presencia: proteccionismo de Estados, crisis de la Unión Europea, intervencionismo de Rusia, competencia comercial de China, inmigración africana...

La perspectiva del tiempo hará comprender y confirmar con más realismo las causas, los intereses, los contextos y el desarrollo que están detrás de los procesos de desintegración y conflicto que aquejan actualmente tanto a las relaciones internacionales como al proceso de integración europea y a los sistemas políticos nacionales. No pareciendo casual la coincidencia en el tiempo de fenómenos tan enemigos de la sociedad abierta como el Brexit, la nueva política arancelaria norteamericana, el populismo político y la xenofobia en tantos países, los ataques al proyecto europeo o el rechazo a la inmigración, es más que probable que este

retroceso político generalizado ceda cuando se comprendan y se corrijan los desequilibrios que la defectuosa gestión de la globalización económica y financiera ha causado durante las últimas dos décadas en las relaciones comerciales, el sistema tributario, el régimen de las relaciones laborales o el medio ambiente. Como es previsible en los procesos históricos de corrección de errores y desequilibrios, el procedimiento de separación de Reino Unido de la Unión Europea, que no es ajeno a este proceso – como tampoco lo es la desequilibrada e inasumible relación de renta de Gibraltar si la comparamos con su contexto geográfico (el Campo de Gibraltar) – o el auge de los proteccionismos y populismos, han permitido descubrir y visibilizar esas relaciones de desequilibrio que tanto necesitan de una perspectiva presidida por los principios de objetividad, integración, igualdad y cooperación.

En este contexto general, el Brexit le ha ofrecido España la oportunidad de plantear, negociar y, en su caso, exigir de buena fe, conforme a un principio de justicia y equilibrio económico, fiscal y social, una solución a la calificada como “relación parasitaria” de Gibraltar con la provincia de Cádiz para, sobre todo, corregir las negativas consecuencias que, como de forma inevitable sucede cuando concurren espacios con niveles de renta tan desiguales, esta inaceptable relación produce en los ciudadanos y municipios del Campo de Gibraltar. En estos tiempos de gobiernos multinivel, integración constitucional y espacios públicos compartidos, quizás no sea tan relevante la cuestión histórica de la soberanía – categoría cuya comprensión jurídica resulta cada vez más diluida en el concepto de “soberanía del Derecho”, y más específicamente en la soberanía del mejor derecho de las personas en un plano de igualdad y dignidad (Sagüés) –, como la reordenación sincera de los equilibrios

sociales, económicos y fiscales y exigencia de la transparencia en las actividades económicas y financiera respecto a un espacio territorial, como el campogibraltarero, que desde hace años sufre inaceptables problemas de orden público, seguridad, desempleo y crisis social.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

Andrés Sáenz de Santamaría, P., “Brexit y Gibraltar: la perspectiva de las Naciones Unidas”, Martín Martínez, M. M., (coord.), Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Madrid. 2017, pp. 41-54.

Ayala García, S., *Los Servicios Sociales Públicos en los municipios del Campo de Gibraltar (1988 – 2013)*. Universidad de Cádiz. 2017.

Astroza, P. (coord.): *Tensiones en Europa. Desafíos para la integración*. Ril Editores, Santiago de Chile, 2013.

Benamar, J., *La ville de demain: ville techno ou écolo. Les actes du Colloque*. Tánger Marruecos. 2017.

Del Campo Urbano, S., “El futuro de Gibraltar”, *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 66, 1989, pp. 325-340.

----- “La hora de Gibraltar”, *Cuenta y Razón*, 124, 2002, pp. 7-11.

Fernández Alles, J. J., *La forma de gobierno multinivel*. Thomson-Aranzadi. Navarra. 2018.

Fernández Alles, J.J.; Benamar, J. (dirs.), *El Estrecho de Gibraltar como espacio jurídico común. Materiales de derecho comparado para la gestión y administración pública de asun-*

tos fronterizos entre España y Marruecos. Tirant lo Blanc. Valencia. 2009.

Hurtado Funes, S., “El Reino Unido ante el Brexit, con particular referencia a Gibraltar”, *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, 4, 2016, pp. 1-15.

Martín y Pérez de Nanclares, J., “Brexit y Gibraltar: la cosoberanía compartida como posible solución de la controversia sobre Gibraltar. Un acercamiento jurídico en el contexto del Brexit”, Martín Martínez, M. M., (coord.), Martín y Pérez de Nanclares, J. (coord.), *El Brexit y Gibraltar: Un reto con oportunidades conjuntas*, cit., pp. 11-39.

Sánchez Blanco, A., “Roca de Gibraltar”, *Péndulo. Revista de Ingeniería y Humanidades*, 17, 2006, pp. 10-19.

Santamaría Dacal, A.I., “Le statut de Gibraltar dans l'Union européenne au seuil du Brexit: CJUE, 13 juin 2017, The Gibraltar Betting and Gaming Association Limited / Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs et Her Majesty's Treasury, aff. C-591/15, ECLI: EU:C:2017:449”, *Revue des Affaires Européennes*, 2, 2017, pp. 395-401.

Savater, F., “La ignominia de Gibraltar”, *El Viejo Topo*, 62, 1981, pp. 23-24.

Sepúlveda Muñoz, I., *Gibraltar: La razón y la fuerza*. Alianza Editorial, Madrid. 2004.

Torremocha Silva, A., Humanes Jiménez, F., *Historia económica del Campo de Gibraltar*. Cámara de Comercio. Algeciras 1989.

Trocello, G. “Regímenes neopatrimonialistas: apuntes acerca de los modos de ejercicio de la dominación política en América Latina”, *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, 1, 2014, pp. 1-16.

Velarde Fuertes, J., “La cuestión de Gibraltar”, *La Albolafia. Revista de Humanidades y Cultura*, 12, 2017. Ejemplar dedi-

cado al Brexit: Causas y efectos de un proceso singular), pp. 93-96.