

## Gibraltar y el Tratado de Utrecht

Martín Ortega Carcelén | Senior Research Fellow, Real Instituto Elcano.

### Tema

La conmemoración de los 300 años de la firma del Tratado de Utrecht en julio de 2013 debe hacer reflexionar sobre las condiciones pactadas en la cesión de la ciudad de Gibraltar.

### Resumen

España cedió Gibraltar a Gran Bretaña por el Tratado de Utrecht, del que se cumplen 300 años en julio de 2013. Tal cesión se acordó con tres condiciones clave: (1) la limitación del territorio cedido; (2) la falta de comunicación con zonas vecinas; y (3) el derecho de retrocesión a España en caso de que Gran Bretaña quisiera cambiar el régimen pactado. Interpretando esta última condición, el presente análisis concluye que según el Derecho Internacional hay razones para mantener que España ha recuperado ya sus derechos sobre Gibraltar, aunque continúe una presencia británica. Esto se debe al cambio del estatuto de Gibraltar que el Reino Unido llevó a cabo a través del referéndum de 2002 y la Orden Constitucional de 2006.

### Análisis

La controversia sobre Gibraltar es muy distinta a otras disputas internacionales porque se trata de una cesión territorial restringida hecha por un Estado constituido –España– a otro –el Reino Unido–. Esta circunstancia de origen es lo que ha impedido la –descolonización– de Gibraltar, intentada en varias ocasiones y rechazada por Naciones Unidas. Conforme al Derecho Internacional, el título jurídico de España es la existencia previa del Estado (título originario), mientras que el título del Reino Unido es la cesión por tratado (título derivativo), por lo que hay que atender al régimen fijado en ese pacto. Esto explica que el Reino Unido no disponga de una soberanía plena sobre el territorio, sino, según se desprende de la cesión, dispone solo de una “propiedad” que le da el derecho al uso pero no a enajenarlo.

La transmisión de derechos se realizó por medio del Tratado de paz y amistad entre España y Gran Bretaña de 13 de julio de 1713, conocido (con otros textos) como Tratado de Utrecht. El texto auténtico del artículo X de dicho tratado, que sigue en vigor para las dos partes, está redactado en latín, por lo que se reproduce la traducción española generalmente aceptada, contenida en la página web del MAEC,<sup>1</sup> de los extractos relevantes:

“Artículo X. El Rey Católico, por sí y por sus herederos y sucesores, cede por este Tratado a la Corona de la Gran Bretaña la plena y entera propiedad de la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, dando la dicha propiedad absolutamente para que la tenga y goce con

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación preparó un extenso informe titulado *La cuestión de Gibraltar*, fechado en enero de 2008, que se encuentra disponible en Internet: [http://www.exteriores.gob.es/subwebs/Embajadas/Londres/es/MenuPpal/Gibraltar/Documents/000.001.002.03%20T%C3%ADtulo.%20Prefacio.%C3%8Dndice.%20Informe%20\(27.02.08\).doc](http://www.exteriores.gob.es/subwebs/Embajadas/Londres/es/MenuPpal/Gibraltar/Documents/000.001.002.03%20T%C3%ADtulo.%20Prefacio.%C3%8Dndice.%20Informe%20(27.02.08).doc)

entero derecho y para siempre, sin excepción ni impedimento alguno. Pero, para evitar cualquiera abusos y fraudes en la introducción de las mercaderías, quiere el Rey Católico, y supone que así se ha de entender, que la dicha propiedad se ceda a la Gran Bretaña sin jurisdicción alguna territorial y sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra. Y como la comunicación por mar con la costa de España no puede estar abierta y segura en todos los tiempos, y de aquí puede resultar que los soldados de la guarnición de Gibraltar y los vecinos de aquella ciudad se ven reducidos a grandes angustias, siendo la mente del Rey Católico sólo impedir, como queda dicho más arriba, la introducción fraudulenta de mercaderías por la vía de tierra, se ha acordado que en estos casos se pueda comprar a dinero de contado en tierra de España circunvecina la provisión y demás cosas necesarias para el uso de las tropas del presidio, de los vecinos u de las naves surtas en el puerto. Pero si se aprehendieran algunas mercaderías introducidas por Gibraltar, ya para permuta de víveres o ya para otro fin, se adjudicarían al fisco, y presentada queja de esta contravención del presente Tratado serán castigados severamente los culpados...

“Si en algún tiempo a la Corona de la Gran Bretaña le pareciere conveniente dar, vender, enajenar de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar, se ha convenido y concordado por este Tratado que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla.”

De este texto se deducen tres condiciones que enmarcan la cesión: (1) se define el territorio cedido como la ciudad y castillo de Gibraltar, juntamente con su puerto, defensas y fortalezas que le pertenecen, sin plazo de tiempo, pero “sin jurisdicción alguna territorial”; (2) no se permite la “comunicación abierta con el país circunvecino por tierra”, salvo para el abastecimiento en caso de necesidad; y (3) España tiene un derecho a “redimir” la ciudad de Gibraltar, es decir, recuperar su soberanía, en caso de que Gran Bretaña quiera “dar, vender o enajenar de cualquier modo” su propiedad.

El presente análisis presenta un somero estudio de cómo han evolucionado las tres condiciones desde Utrecht a nuestros días, con ocasión del 300 aniversario del Tratado. Sobre todo, este análisis se centra en la última condición, que es en realidad la más importante, lo que no impide comenzar con unos comentarios generales sobre las otras dos, sin poder entrar en detalle en ninguna de ellas.

La definición del territorio cedido es hoy objeto de disputa por lo que se refiere a la tierra, el espacio aéreo y el mar. El lenguaje restrictivo del tratado motiva una posición española que tiende a reducir al mínimo el espacio marítimo de Gibraltar, mientras que el Reino Unido se basa en la expansión histórica de la jurisdicción sobre el mar para reclamar hasta 12 millas. No obstante, el aspecto más llamativo sobre la controversia territorial es la ocupación británica del istmo, que sin duda debe ser entendida como contraria al Tratado de Utrecht. La efectividad de la presencia británica sobre tal espacio desde el siglo XIX y la construcción de la verja en el límite norte de esa zona neutral en 1909 no pueden remplazar la ausencia de título jurídico sobre el istmo. La historia de la negociación previa a Utrecht demuestra que, ante la solicitud británica de obtener una proyección de la ciudad hacia el norte, la negativa española a ceder más espacio fue rotunda. Es más, en términos jurídicos, la reciente jurisprudencia de la Corte

---

Internacional de Justicia de La Haya favorece el título sobre la efectividad de la ocupación física del territorio en caso de duda (caso *Burkina Faso vs. Mali*, 1986). España ha mostrado oposición a la presencia británica en la lengua de tierra y objetó la construcción de un aeródromo que la atraviesa. Los actos de España que dan por sentada la existencia de esa pista no pueden entenderse como aquiescencia. Así, el acuerdo de Londres de 2 de diciembre de 1987 sobre la utilización conjunta del aeropuerto (que nunca llegó a aplicarse) comienza con un párrafo que coloca ese acuerdo en el contexto del proceso negociador sobre todas las cuestiones incluida la soberanía, proceso iniciado en Bruselas en 1984, y que no dio fruto. Igualmente, el posterior acuerdo de Córdoba de 18 de septiembre de 2006 se refiere a cuestiones ligadas al aeropuerto, así como a otros asuntos, dejando claro que esos acuerdos se refieren a “la solución de problemas concretos, pero no tienen ninguna repercusión en absoluto en lo que atañe a la soberanía y a la jurisdicción”.

La segunda condición, el aislamiento por tierra de Gibraltar, está muy desarrollada en Utrecht, señal de que entonces se le concedió mucha importancia. El artículo X subraya que la ciudad debía abastecerse por mar y solo en caso de que ese tráfico fuera interrumpido se permitiría comprar en España las mercancías necesarias para evitar *magnas angustias* a la población, según el texto latino, pero advirtiendo al mismo tiempo que esto no significaba comerciar con el territorio circundante. Durante la etapa franquista y hasta 1985 España mantuvo aislado Gibraltar, año en que esa política cambió con el doble fin de desarrollar el conjunto de la región vecina e intentar atraer a los gibraltareños a posiciones más favorables a España. Esto se hizo en el contexto de la incorporación en las instituciones europeas, como se verifica en el Canje de Notas entre España y el Reino Unido con ocasión de nuestra adhesión a la Comunidad Europea, que se refiere explícitamente al “proceso negociador bilateral”. Sin embargo, los sucesivos pasos para facilitar los intercambios no han dado lugar con el tiempo a avances significativos hacia el objetivo español de recuperar el territorio. Más bien al contrario, aprovechando el fin del aislamiento, el Reino Unido ha potenciado la creación de un espacio de servicios internacionales en la Roca, en contra de la letra y el espíritu del Tratado de Utrecht. En ese plan a medio plazo de convertir a Gibraltar en un centro de negocios, la aplicación del Derecho Comunitario en Gibraltar (que asegura el Reino Unido aunque no es territorio comunitario ni está sometido al espacio Schengen) sirve al menos para evitar la tendencia británica y gibraltareña a crear un limbo jurídico donde hubieran podido ampararse actividades dudosas. Hay que recordar que solo en 2013 el Reino Unido ha aceptado actuar realmente contra paraísos fiscales que son parte de su territorio, como la Isla de Man, Guernsey y Jersey, a través de “acuerdos” con esas entidades.<sup>2</sup> La Declaración número 55 al Tratado de Lisboa de 2007 confirma la responsabilidad del Reino Unido a ese respecto: “Los Tratados se aplicarán a Gibraltar como territorio europeo cuyas relaciones exteriores asume un Estado miembro. Ello no supone modificación alguna de las respectivas posiciones de los Estados miembros de que se trata.” La exigencia de aplicación del Derecho Comunitario está siendo confirmada por sucesivas sentencias del Tribunal de Justicia de Luxemburgo que obligan al Reino Unido a acatar sus normas en Gibraltar, por ejemplo sobre información bancaria o el impuesto de sociedades. En suma, la comunicación con la región circundante es una tendencia comenzada en 1985 que se ha visto reforzada desde los

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo: UK Government, HM Revenues & Customs, No safe havens: our offshore evasion strategy 2013 and beyond, pp. 2 y 15, [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/193112/offshore-strategy\\_1\\_.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/193112/offshore-strategy_1_.pdf). Véase en general: UK Government, Reducing tax evasion and avoidance, <https://www.gov.uk/government/policies/reducing-tax-evasion-and-avoidance>.

acuerdos de Córdoba de 2006. Sin embargo, la facilitación de la cooperación transfronteriza ha sufrido reveses por chocar con cuestiones de fondo, en concreto desde 2010 por disputas sobre el territorio, como apunta Alejandro del Valle.<sup>3</sup> Esta vuelta atrás tiene su lógica porque los objetivos últimos de España no se han visto realizados.

La decisión española de terminar el aislamiento por tierra de Gibraltar pretendía sobre todo avanzar en las negociaciones sobre la retrocesión. Pero esta idea no ha progresado, mientras el Reino Unido ha tutelado el reforzamiento de la economía de Gibraltar y al mismo tiempo ha dado a la ciudad un estatuto político autónomo reforzado, como se comenta más abajo. Frente a esta realidad, España podría cerrar la frontera en el futuro en aplicación del Tratado de Utrecht o por otras razones (incluso los países del espacio Schengen se reservan ese derecho en casos especiales). Si el fin último para acabar el aislamiento previsto en Utrecht era fomentar la retrocesión y, en lugar de ese propósito, la consecuencia ha sido un reforzamiento de la entidad política y económica de Gibraltar, desde un punto de vista español parece lógico volver a la situación anterior.

#### *Negociaciones sobre la retrocesión de Gibraltar*

Del mismo modo que la primera condición (la definición del territorio) ha sido incumplida por el Reino Unido con la ocupación de la zona neutral del istmo no cedida en el tratado, y la segunda condición (el aislamiento) ha sido ignorada por España al facilitar los intercambios, la tercera condición que impone la vuelta a la soberanía española en caso de cambio de régimen por parte de Gran Bretaña ha evolucionado también de manera determinante. En este caso, las actuaciones del Reino Unido equivalen a un cambio político como los previstos en el Tratado de Utrecht, lo que significa que España ha ganado su derecho a "redimir" Gibraltar, y la cesión de 1713 puede entenderse terminada.

El punto de partida es el propio texto del Tratado que indica una lista comprensiva y abierta de posibles acciones de Gran Bretaña que desencadenan la retrocesión: "dar, vender, enajenar de cualquier modo". La última expresión (en latín *donare, vendere, aut quoquo modo ab se alienare*, en inglés *grant, sell or by any means to alienate*) es reveladora de que se preveía cualquier tipo de transacción para terminar con la cesión. El texto subraya igualmente que la condición opera en el momento en que "a Gran Bretaña le pareciere conveniente" (en latín *commodum olim vusum fuerit*, en inglés *in case it shall hereafter seem meet to the Crown of Great Britain*), lo que sugiere que esta cláusula no se ejercita cuando la operación ya se ha realizado (por ejemplo, una venta a otro país) lo que dificultaría la vuelta atrás, sino que se refiere al momento en que Gran Bretaña desea o decide realizar el cambio. Por último, la finalidad de la cláusula es clara, pues prevé "que se dará a la Corona de España la primera acción antes que a otros para redimirla" (en latín *ut prima ante alios ejes redimendae optio Coronae Hispanicae semper deferatur*, dejándose la traducción española el latín *semper* en el tintero).

El Reino Unido ha intentado cambiar el estatuto jurídico de la colonia en dos momentos fundamentales, entre los cuales se han producido tres fases negociadoras. El primer

---

<sup>3</sup> Alejandro del Valle, "Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía", ARI nº 21/2012, Real Instituto Elcano, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari21-2012](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari21-2012).

intento de cambio de régimen tuvo lugar en la década de 1960, cuando se buscó la descolonización al amparo de Naciones Unidas. Pero frente a la consulta organizada en 1967, en la que los gibraltareños respaldaron en su gran mayoría la independencia, Naciones Unidas entendió que el referéndum contravenía peticiones anteriores de la ONU y que no se habían tenido suficientemente en cuenta los derechos de España, por lo que instaba a la continuación de las negociaciones de los dos países (este es el contenido de la importante resolución de la Asamblea General 2353 de 1967).<sup>4</sup> Claramente, las Naciones Unidas entendían que Gibraltar no era un caso de descolonización sino un derecho adquirido por el Reino Unido a través de tratado. Al no poder lograr una independencia internacionalmente reconocida, se redactó una Orden Constitucional el 23 de mayo de 1969,<sup>5</sup> que continuaba el estatuto de Gibraltar como *Crown Colony*, pero con una cierta autonomía en los asuntos domésticos, mientras que cuestiones clave como la defensa y las relaciones exteriores quedaban en manos del Reino Unido. Se trata de una constitución otorgada, es decir, no es un texto redactado de manera democrática sino ofrecido por el gobierno del Reino Unido a la colonia. En el preámbulo de esa constitución se contiene el famoso compromiso unilateral de respetar la voluntad de los gibraltareños, que afecta a la tercera condición del Tratado de Utrecht.

*"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".*

En realidad, aunque ese preámbulo se refiere a una promesa hacia el futuro (*will never enter into arrangements*), tales "arreglos" (*arrangements*) ya fueron realizados en el pasado a través del Tratado de Utrecht. El Reino Unido no puede de manera unilateral desentenderse de su compromiso con España que se refiere a la cesión territorial y al derecho de retrocesión. En cualquier caso, el texto no se refiere tanto a la soberanía territorial (que no tiene el Reino Unido) sino al vínculo de soberanía personal y nacionalidad que une al Reino Unido con el pueblo de Gibraltar. Al comienzo del mismo párrafo se dice que *Gibraltar is part of Her Majesty's dominions*, lo que apunta a la propiedad cedida y no a la soberanía territorial.

Durante décadas, la razón fundamental del Reino Unido para no llevar a cabo negociaciones con España sobre Gibraltar fue que nuestro país estaba regido por una dictadura. Cuando la situación en España cambió tras la Constitución de 1978 se produjo una primera larga fase negociadora que acompañó la entrada de España en las instituciones occidentales, la Alianza Atlántica y las Comunidades Europeas. Estas negociaciones dieron lugar a las declaraciones de Lisboa en 1980, de Bruselas en 1984, al canje de notas en 1985 con ocasión de la entrada de España en la CE, que menciona explícitamente el "proceso negociador bilateral", y al acuerdo de Londres de 1987 sobre el aeropuerto, negociaciones que ocuparon a varios Ministros de Asuntos Exteriores de la UCD y del PSOE. La activa participación española en las instituciones occidentales, que transformaron a nuestro país en un socio fiable en pie de igualdad

---

<sup>4</sup> Textos español e inglés de la Resolución AGNU 2353 (1967): <http://www.gib-action.com/docs/un2353.html>.

<sup>5</sup> Gibraltar Constitution Order 1969, <http://www.gbc.gi/upload/pdf/Gib%201969%20Constitution.pdf>.

con el resto, no produjeron sin embargo avances sensibles en la solución de la controversia sobre Gibraltar. Tras este *impasse*, una segunda fase negociadora tuvo lugar años después con los gobiernos del presidente José María Aznar, con la esperanza de que las buenas relaciones de éste con Tony Blair pudieran desbloquear el acuerdo. Esta fase dio lugar al Régimen acordado sobre cómo tratar a las autoridades de Gibraltar en el contexto europeo de 2000, a un acuerdo de cooperación policial y a la esperanza de un estatuto pactado de co-soberanía durante una etapa transitoria, proyecto que nunca se vio plasmado en un documento público. El debate sobre esta posibilidad en la *House of Commons* a lo largo de 2002 es muy revelador de la posición del Reino Unido. El ministro Jack Straw propuso el 12 de julio de ese año en los Comunes dicho régimen de soberanía compartida,<sup>6</sup> que fue criticado en el Parlamento y luego sometido al sufragio de los gibraltareños. El 7 de noviembre tuvo lugar un referéndum con la siguiente pregunta “*Do you approve of the principle that Britain and Spain should share sovereignty over Gibraltar?*”, que obtuvo un rechazo casi absoluto entre la población. Tras este rechazo, el Parlamento británico volvió a tratar la cuestión y sus miembros encontraron justificado el bloqueo del acuerdo con España debido a la opinión de los gibraltareños, en contra de la condición pactada en el Tratado de Utrecht.

Este episodio demuestra el problema existente en la actitud del Reino Unido sobre Gibraltar. Al mismo tiempo que inicia negociaciones tendentes a la retrocesión, en la Constitución de 1969 retiene las competencias plenas sobre la política exterior de Gibraltar y llega a principios de acuerdo como los de 1984 y 2002, y simultáneamente ofrece a los gibraltareños –a través de un compromiso meramente unilateral referido a su estatuto personal pero no a la soberanía sobre el territorio– la decisión clave sobre la cuestión de política exterior más relevante. Evidentemente, esta actitud revela una contradicción: existe una apariencia de negociación que esconde una ausencia de voluntad británica de atender a la solicitud española.

Ahora bien, la política británica sobre Gibraltar ha dado lugar en la etapa reciente a un giro que afecta en última instancia a la condición clave contenida en el Tratado de Utrecht. Tras el referéndum de 2002 se producen dos evoluciones paralelas. Por un lado, el nuevo gobierno del PSOE propicia una tercera fase negociadora que trata diversas cuestiones puntuales sin querer discutir directamente el asunto de la retrocesión. El llamado Foro de Diálogo sobre Gibraltar (o foro tripartito) que se reúne desde 2006 no produce acuerdos que dan una naturaleza jurídica a ese foro o que intentan llegar al fondo de la soberanía; más bien estos asuntos se excluyen sistemáticamente, intentando buscar un enfoque funcional a la cuestión de Gibraltar.

Por otro lado, el Reino Unido, que intenta de nuevo llamar la atención del Comité de Descolonización de Naciones Unidas sin éxito, produce otra constitución otorgada para Gibraltar el 14 de diciembre de 2006,<sup>7</sup> dándole un estatuto permanente ahora ya no como colonia sino como *British Overseas Territory*. En el preámbulo de este texto se incluye la misma promesa al pueblo de Gibraltar de no alterar su estatuto contra sus deseos, y un nuevo párrafo que denota la contradicción entre el papel del referéndum en el proceso y las competencias del Reino Unido, que se confirma como *fully responsible* de la política exterior de Gibraltar:

---

<sup>6</sup> Véase intervención de Jack Straw ante la House of Commons, Hansard, 12/II/2002, [http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo020712/debtext/20712-06.htm#20712-06\\_spmi0](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200102/cmhansrd/vo020712/debtext/20712-06.htm#20712-06_spmi0).

<sup>7</sup> Gibraltar Constitution Order 2006, [http://www.gibraltarlaws.gov.gi/constitution/Gibraltar\\_Constitution\\_Order\\_2006.pdf](http://www.gibraltarlaws.gov.gi/constitution/Gibraltar_Constitution_Order_2006.pdf).

*"And whereas the people of Gibraltar have in a referendum held on 30th November 2006 freely approved and accepted the Constitution annexed to this Order which gives the people of Gibraltar that degree of self-government which is compatible with British sovereignty of Gibraltar and with the fact that the United Kingdom remains fully responsible for Gibraltar's external relations..."*

La diferencia entre el intento de independencia de los años 60 y el régimen de auto-gobierno actual es que el primero estaba hecho en el contexto de la descolonización. Si Naciones Unidas hubiera decidido respaldar el principio de libre determinación en Gibraltar, la cesión del Tratado de Utrecht habría perdido sentido, porque un principio nuevo de Derecho Internacional respaldado por la ONU habría supuesto la superación del antiguo derecho. En ese caso, una norma de *ius cogens superveniens* (la libre determinación de los pueblos coloniales) habría modificado el tratado.<sup>8</sup> Pero esto nunca ocurrió, y la presencia británica en Gibraltar siguió basándose en la cesión hecha en Utrecht. La Orden Constitucional de 1969 fue un intento de buscar una alternativa a la descolonización fallida. En cambio, la Orden Constitucional de 2006 es un intento de definir un estatuto permanente para Gibraltar, una vez descartadas las negociaciones sobre la soberanía tras las dos fases de la década de 1980 y la terminada en 2002.

El párrafo del preámbulo de la Constitución de 2006 menciona por primera vez el "auto-gobierno" de Gibraltar, lo que supone un cambio de régimen político. El Reino Unido intentó primero hacer independiente a Gibraltar pero, como no tuvo el suficiente apoyo internacional, le ha conferido un estatuto intermedio que es diferente al de "propiedad" de la Corona británica, pactado con España en Utrecht. El mismo párrafo también afirma por primera vez la "soberanía británica" (*British sovereignty*) sobre Gibraltar, que tampoco es compatible con la cesión de 1713 de propiedad sin jurisdicción territorial (*propriety... without any territorial jurisdiction*).<sup>9</sup>

Al afirmar que el pueblo de Gibraltar tiene la decisión sobre la retrocesión a España, afirmación incompatible con el Tratado de Utrecht, y al dictar un sistema constitucional para Gibraltar que llama de "auto-gobierno" en 2006, el Reino Unido ha realizado actos jurídicos que pueden entenderse incluidos dentro de la lista abierta de supuestos que hacen terminar la cesión española de 1713. El dar un nuevo estatuto jurídico a Gibraltar fuera del marco descolonizador supone un cambio de régimen político del tipo que estaba previsto en Utrecht. La clave es saber si las medidas de Reino Unido equivalen a *enajenar de cualquier modo* la propiedad en el sentido del texto. La insistencia en la promesa unilateral de atender a la voluntad de los gibraltareños indica que se "enajena" la propiedad británica concedida en el tratado a través de la Constitución de 2006 y del referéndum para aprobarla. Esa enajenación no se realiza con respecto a otra potencia o Estado, sino con respecto a la población de Gibraltar, que ha sido modificada sustancialmente en diversas ocasiones históricas, mientras que la retrocesión a España no depende según el Derecho Internacional de esa voluntad local sino de la *decisión* de Gran Bretaña de cambiar el régimen de la propiedad de cualquier modo. Hay que recordar que, según la cesión original, el derecho de España surgía desde el momento en que a Reino Unido *le pareciere conveniente* dar, vender, enajenar

---

<sup>8</sup> Este es precisamente el concepto que cabe aplicar a las referencias discriminatorias, contra el principio básico de igualdad y derechos humanos, contenidas en el Tratado de Utrecht cuando se refiere a "judíos y moros".

<sup>9</sup> En la Constitución de 1969 se hablaba de pasar al pueblo de Gibraltar bajo soberanía de otro Estado (lo que hace referencia a la soberanía personal pero no territorial), mientras que la referencia a *British sovereignty* en la Constitución de 2006 es más general, lo que parece incluir también la soberanía territorial.

de cualquier modo la propiedad de la dicha Ciudad de Gibraltar.

### Conclusión

La cesión de Gibraltar hecha por España a Gran Bretaña en 1713 no significa un traspaso de soberanía plena, porque Reino Unido no puede disponer como quiera de esa posesión, sino una transmisión de la propiedad y el uso con ciertas condiciones. El análisis de las tres condiciones pactadas revela en primer lugar, por lo que se refiere al territorio, que el Reino Unido ocupa la zona del istmo sin título jurídico para ello. La segunda condición (“sin comunicación alguna abierta con el país circunvecino por parte de tierra”) ha sido levantada por España desde 1985 con el fin de favorecer los intercambios y avanzar en las negociaciones para la retrocesión. Sin embargo, el resultado de la apertura ha sido más bien un reforzamiento del estatuto político y de la economía de Gibraltar en contra de lo que perseguía España, por lo que puede volverse a la situación anterior.

Finalmente, la tercera condición establecía claramente que España tenía derecho a “redimir” Gibraltar, es decir, dar por terminada la cesión, en el caso de que al Reino Unido le pareciera conveniente dar, vender o enajenar de cualquier modo la propiedad cedida. Esta situación se ha confirmado desde 2006, cuando el Reino Unido ha sometido una nueva Constitución a Gibraltar que asegura un estatuto de autogobierno. El primer cambio de régimen que intentó el Reino Unido, la descolonización, no pudo aplicarse a Gibraltar porque Naciones Unidas reconoció que la propiedad británica partía de una cesión de España. Ante esa imposibilidad, el Reino Unido ha decidido “enajenar” su propiedad a la población existente en Gibraltar, producto de cambios sucesivos en la historia, en contra de lo pactado en el Tratado de Utrecht. Por tanto, puede entenderse que, según el Derecho Internacional y haciendo una interpretación correcta del artículo X de ese tratado, la cesión de España ha terminado y se han recuperado los derechos soberanos de origen sobre el territorio cedido.

En el caso de que el gobierno español estime que tal razonamiento está fundado y crea conveniente reclamar una retrocesión de Gibraltar utilizando la cláusula final del artículo X del Tratado de Utrecht, dicha postura jurídica no alteraría inmediatamente la situación práctica en Gibraltar. En cambio, tal decisión modificaría las posiciones negociadoras y obligaría al Reino Unido a dar una respuesta a su cambio de régimen jurídico y al hecho de que la enajenación de Gibraltar supone una retrocesión. La controversia adquiriría una nueva naturaleza, que en ninguna circunstancia debería dar lugar a medidas inamistosas para recuperar la cesión. En todo caso, la presencia británica sería más precaria desde el punto de vista jurídico internacional porque el título que el Reino Unido tiene sobre Gibraltar habría caducado de acuerdo con lo originalmente pactado en Utrecht.