

NOTA SOBRE LA CONSTITUCION DE LA COMUNIDAD AUTONOMA DE
GIBRALTAR.

I.- INTRODUCCION.

1.- Geografía de la zona.-

La bahía de Algeciras es una unidad geográfica, económica y humana. La segregación de Gibraltar del resto de la bahía y, en especial, de la Línea de la Concepción es, por supuesto, artificial.

Cuando se estudia la zona con vistas a la posible constitución de una "Comunidad Autónoma de Gibraltar", surge inmediatamente la duda sobre el ámbito territorial de esa Comunidad Autónoma. El actual territorio de Gibraltar tiene una superficie mínima en la que apenas "cabe" ningún desarrollo industrial. Esto, junto con la posibilidad de establecer unos estímulos arancelarios, fiscales, financieros para el desarrollo general de la zona, sugieren, en efecto, la conveniencia de estudiar si la "Comunidad Autónoma de Gibraltar" podría extender su ámbito territorial a algunos o todos de los municipios del Campo de Gibraltar.

Se han examinado diversas posibilidades: desde la más sencilla (incluir en la Comunidad Autónoma de Gibraltar el Municipio de la Línea de la Concepción), -- hasta la más amplia (incluir todos los municipios del Campo de Gibraltar o todos menos Tarifa, Jimena y Castellar).

Con independencia de otras consideraciones, resulta obvio que cualquier extensión de la "Comunidad Autónoma de Gibraltar" más allá de sus actuales límites, incluso en el caso de englobar meramente el municipio de la Línea, plantea el problema inmediato del poder político en la Comunidad. En efecto, solamente la inclusión de la

Línea establecería una nueva mayoría política en la Comunidad Autónoma, nueva mayoría política frente a la que las actuales fuerzas políticas gibraltareñas estarían en minoría y sin ninguna posibilidad de alcanzar el Gobierno de la Comunidad. Parece obvio que si de lo que se trata es de encontrar una solución que sea aceptable para las actuales fuerzas políticas gibraltareñas, no parece tener mucho sentido ofrecerles una solución que les condenaría políticamente a plazo medio.

Por consiguiente, en lo que sigue se examina exclusivamente la otra opción de la alternativa, es decir, la limitación de la "Comunidad Autónoma de Gibraltar" - a su actual territorio pero extendiendo su régimen económico a una "Zona Franca de Expansión Industrial" distinta, situada fuera de lo que puede denominarse el territorio jurisdiccional o "político" de la propia Comunidad Autónoma.

Caben dos soluciones para la "Zona Franca de Expansión Industrial": o bien podría comprender todo el municipio de La Línea y parte del de Algeciras; o bien comprendería territorio deshabitado al sur de Algeciras que el Estado español acondicionaría para su uso industrial. En todo caso la "Zona Franca" habría de comprender muelles en el Puerto de Algeciras, o incluir facilidades portuarias que le permitiesen emplear las facilidades naturales de la Bahía de Algeciras. También se ampliaría la zona extraterritorial del Aeropuerto de Gibraltar para su utilización por las empresas de la "Zona Franca".

2.- Condiciones básicas del régimen económico de la Comunidad

El régimen económico especial de Gibraltar estaría constituido, sin perjuicio de otras pequeñas parcelas, por tres bloques de materias:

- 1) Régimen fiscal.
- 2) Régimen de control de cambios
- 3) Régimen comercial y aduanero

Una cuestión previa a la aplicación de estos regímenes es la del 4) Régimen de vecindad. Sin embargo, a efectos expositivos se examina después para mejor comprender sus implicaciones.

II.- REGIMEN FISCAL.-

El régimen fiscal de la Comunidad Autónoma de Gibraltar podría ser de la misma naturaleza que el establecido en el artículo 41 del Estatuto del País Vasco, - que establece un sistema de Concierto Económico o Convenio con el Estado, aunque, desde luego, varíen los principios y bases informadores del Convenio que establece dicho precepto. De esta forma, se respeta el principio de competencia del Estado en materia de Hacienda general, que establece como competencia exclusiva del mismo el artículo 149.14^º. de la Constitución, pues los Concierptos se aprueban por Ley del Estado, pero subsiste también la autonomía tributaria del artículo 133.2 de la Constitución. El sistema permite, a su vez, que el régimen privilegiado fiscal tenga en cada momento (señalado por la revisión de los Convenios) la amplitud que convenga a los intereses generales.

III.- REGIMEN DE CONTROL DE CAMBIOS.-

El régimen especial de cambios en la Comunidad Autónoma de Gibraltar consistiría en la no aplicación o vigencia de las restricciones, controles y limitaciones existentes en el resto del territorio nacional. Esta especialidad del régimen económico de la Comunidad Autónoma plantea problemas de cierta complejidad.

a) En primer lugar, se plantea la cuestión de la forma de determinación del régimen especial de cambios. Parece que el Estatuto debería contener una declaración - en el sentido de que las personas físicas y jurídicas residentes en Gibraltar estarían exentas o no sujetas al sistema de limitaciones, autorizaciones y controles previsto con carácter general en nuestra legislación de cambios. Lógicamente, habría que introducir una serie de modificaciones en la propia legislación estatal de control de cambios para que las excepciones relativas a la Comuni

dad de Gibraltar tuvieran también naturaleza de normativa estatal, quedando así a salvo la declaración de competencia del artículo 149.11a. de la Constitución.

b) Evidentemente, el régimen especial de cambios para las personas físicas y jurídicas residentes en la Comunidad Autónoma de Gibraltar plantea, en primer lugar, el problema de que tal régimen especial es una puerta abierta para los residentes en España al propio control de cambios, puesto que parece claro que debe respetarse, en todo caso, el principio constitucional de la libertad de movimiento de las personas en todo el territorio nacional, principio que consagra el artículo 139.2 de la Constitución.

Si por un lado no puede haber ninguna restricción para los residentes en España a desplazar su domicilio a la Comunidad Autónoma de Gibraltar (personas físicas o jurídicas) y, por otro lado, el régimen de cambios de Gibraltar es tal que permite la completa exención o no sujeción al control de cambios general, es obvio que debe delimitarse con detalle el ámbito de aplicación de la libertad de cambios para los residentes en la Comunidad Autónoma de Gibraltar. Este ámbito de aplicación debe venir, cualificado, por lo menos, del siguiente modo: 1) La libertad de cambios deberá aplicarse exclusivamente a las personas físicas y jurídicas residentes en la Comunidad Autónoma de Gibraltar y que cumplan los requisitos que para alcanzar el status de residente se determinen; 2) por otro lado, la libertad de cambios se aplicaría exclusivamente a los cobros y pagos con el exterior derivados de actividades económicas realizadas en la Comunidad Autónoma de Gibraltar o en su Zona de Expansión Industrial.

c) El problema básico que plantea la libertad de cambios es el de aquellas empresas que desarrollen una parte de su actividad en la Comunidad Autónoma de Gibraltar y otra parte de su actividad en el resto del territo-

rio nacional. El caso típico puede ser una empresa industrial (domiciliada o no en Gibraltar) y que cuenta con una planta en la zona de expansión industrial, y otra u otras plantas en el resto de España. Evidentemente, el régimen debería ser tal que, aunque fuera sólo a efectos de control de cambios, la actividad desarrollada en la Comunidad de Gibraltar se considerase como "empresa aparte" a los efectos jurídicos y económicos que aquí importan. En la práctica, esto plantea, casi con seguridad, la necesidad de que las empresas residentes en España que deseen implantarse en Gibraltar o en su Zona de Expansión Industrial, deban constituir empresas con personalidad jurídica separada y distinta. Es decir, se respeta el principio de la libertad de establecimiento, para personas residentes en España, de nuevas plantas o industrias en Gibraltar, pero se exigiría que estas nuevas plantas o industrias tuvieran su propia personalidad jurídica.

d) Desde luego, a efectos del régimen general del control de cambios, las personas físicas y jurídicas residentes legalmente en Gibraltar tendrían la consideración de "no residentes" y a los efectos cambiarios el territorio de Gibraltar (el territorio político y territorio económico) tendría status de territorio extranjero.

En resumen, los puntos básicos del régimen cambiario serían los siguientes:

- El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Gibraltar recogería la no sujeción de las personas físicas y jurídicas residentes en Gibraltar al régimen general del control de cambios.
- Habría que introducir una serie de modificaciones en la Ley de control de cambios para que esta excepción fuera normativa estatal, respetando así lo dispuesto en el Artículo 149, - lla de la Constitución.
- Dado que no podría dejar de respetarse el principio de libertad de movimientos en todo el territorio nacional que establece el artº 139,2 de la Constitución, la no sujeción al régimen

de control de cambios de las personas físicas y jurídicas residentes en Gibraltar, debería calificarse en el sentido de que tal no sujeción o exención se referiría exclusivamente a las actividades desarrolladas en el territorio de la Comunidad Autónoma, lo cual muy probablemente obligaría a separar la personalidad jurídica de las empresas residentes en Gibraltar - de sus empresas titulares establecidas en el resto del territorio nacional.

IV.- REGIMEN COMERCIAL Y ADUANERO.-

El régimen especial sería similar al definido - en los artículos 2,3,10,11,12 y 13 de la Ley 30/72, de 22 de julio, de Régimen Económico-fiscal de las Islas Canarias. Es decir, un régimen de total franquicia comercial y aduanera y libertad de comercio exterior. Las mercancías elaboradas en la CAG pagarían, al ser introducidas en el territorio aduanero general el D.A. correspondiente a la parte del valor no añadido en la CAG.

Tampoco constituye obstáculo el artículo 149, - 10a. de la Constitución que atribuye a la competencia exclusiva del Estado el "régimen aduanero y arancelario; -- comercio exterior" pues la forma de regularlo será como en el caso de Canarias una Ley especial del Estado.

V.- REGIMEN DE VECINDAD.-

Por tratarse de un régimen muy privilegiado es cuestión previa muy importante el régimen de vecindad que, en definitiva, será el que determine la plenitud de derechos y deberes conforme al Estatuto.

a) En cuanto a las personas físicas, el régimen de vecindad que contienen los Estatutos vascos y catalán se limita a remitirse a la vecindad administrativa que según los artículos 42 y ss. de la Ley de Régimen Local la ostentan los empadronados. En el caso de Gibraltar posiblemente habría que hacer referencia a los gibraltareños que ostentan tal condición en el momento de la integración y -

estableciendo un plazo de dos años para adquirir la vecindad a los residentes posteriores.

En todo caso, hay que recordar que en virtud de lo que establece el artículo 139,2 de la Constitución no puede establecerse ninguna limitación al traslado de personas físicas del resto de España a la Comunidad Autónoma de Gibraltar.

b) En cuanto a las personas jurídicas puede distinguirse entre las que se constituyan nuevas con domicilio en Gibraltar y aquellas que deseen trasladar su domicilio social desde el resto del territorio nacional a Gibraltar.

En ambos casos puede pensarse que el Estatuto contenga las reglas pertinentes por lo que hace referencia a las condiciones digamos "internas" a la Comunidad Autónoma. Desde el punto de vista de la legislación general y, en particular, desde el punto de vista de la legislación del control de cambios, habría que prever un régimen especial que permitiendo los traslados de domicilio social y domiciliación de nuevas sociedades, los someta a un trámite previo que verifique su realidad y su posterior control a efectos de legislación aduanera, comercial, fiscal y cambiaria. La mejor solución sería considerar desde el punto de vista fiscal, que la actividad desarrollada en la Comunidad de Gibraltar constituye una "empresa aparte" de la de la casa principal.

VI.- OTRAS CUESTIONES.-

Es necesario definir el régimen jurídico de las zonas francas a las que se aplique el régimen económico de Gibraltar con carácter extraterritorial.

El método más recomendable es el de convenir un concierto Anexo al Estatuto. Este concierto se plasmaría en una Ley en la que se cederían los territorios de la "Zona Franca de

Aseⁿtamiento Industrial", con acuerdo del Estado, de la Comuⁿidad Autónoma de Gibraltar, de Andalucía, de la Diputación de Cádiz y del Ayuntamiento de Algeciras, estableciendo el plazo de cesión y el cán^on en su caso. Aparte la aprobacⁱón por las Cortes de este concierto es necesaria porque el r^égimen de la zona implicar^ía la renuncia de esos entes territoriales p^úblicos a la aplicacⁱón de sus normativas generales en la zona, tema de derecho p^úblico que no puede ser objeto de un concierto de derecho privado.

Por otra parte, el hacerlo en el propio texto del Estatuto supondr^ía una extralimitacⁱón de poder, pues se afectar^ían los derechos de entes, que no habr^ían participado en la gesti^ón del mismo.