

Nota sobre régimen de autonomía de Gibraltar

I

Parece claro que el fin del régimen colonial, temperado por un autogobierno parcial desde 1969, de Gibraltar y su integración en la soberanía española, con unas u otras limitaciones o garantías, es una perspectiva que gana rápidamente terreno dentro de la población gibraltareña. Por una parte, el Gobierno británico ha rechazado con reiteración la integración plena del territorio en el Reino Unido, así como el sostenimiento económico del mismo para compensar las pérdidas que para su población suponen las medidas españolas de aislamiento (especialmente importante a este respecto, el memorandum Hatters, Ley de 1976). Por otra parte, el estudio conjunto anglo-español de 1975, elaborado por las empresas de estudios y consulta Iberplan y Maxwell Stamp Associates Ltd., ("Gibraltar: ¿británico o español? El futuro de Gibraltar y la economía española", Fundación Juan March, Editorial Ariel, 1976) ha concluido en la apreciación común, formulada al margen de todo prejuicio político, de una positiva ventaja y enriquecimiento de la población de Gibraltar en caso de integración de la colonia en la Economía española. Es comprensible que la posibilidad de alcanzar esa ventaja gane terreno entre una población que hasta ahora ha opuesto a dicha perspectiva objeciones prioritarias de régimen político, las cuales han quedado excluidas en su mayor parte tras

la conversión democrática española.

Una evolución de la opinión de los gibraltareños hacia un entendimiento con España es, pues, previsible y ocurre que dicha disposición al acuerdo parece ser la base de una apertura inglesa a la negociación de la transferencia de soberanía. Así lo ha proclamado el Gobierno inglés con reiteración ante la ONU y así está declarado con solemnidad en el Preámbulo mismo de la Orden en Consejo de 1969 que aprobó la Constitución de Gibraltar: El Gobierno de su Majestad no entrará nunca en convenios que impliquen el paso del pueblo de Gibraltar bajo la soberanía de otro Estado contra sus deseos libres y democráticamente expresados" (ha de notarse, no obstante, que en este compromiso no es jurídicamente tal, aunque lo sea político: el art. 86 de esta Constitución reserva expresamente a la Corona -ni siquiera al Parlamento, y esto es lo propio del régimen colonial- enmendar o revocar la propia Constitución).

II

El énfasis que ha puesto la población gibraltareña desde 1966 en su identidad, en un régimen de libertades fundamentales y en su autogobierno (aun siendo éste tan condicionado como resulta de la Constitución vigente), así como la continuidad en las ofertas españolas iniciadas desde la misma fecha, parece que ha de conducir necesariamente a la negociación de un Estatuto de autonomía como pacto esencial de un eventual acuerdo de transferencia de soberanía.

Las dificultades de un Estatuto de esta naturaleza en el régimen español anterior eran notorias. En el actual sistema político tales dificultades resultan claramente excluidas en los dos aspectos básicos de un régimen de libertades fundamentales y de un estatuto de autonomía territorial. Aunque uno y otro de esos temas van a ser regulados por la Constitución, actualmente en fase de elaboración, puede ya afirmarse que la regulación constitucional permitirá holgadamente legitimar un régimen autonómico para Gibraltar. En términos más simples: ninguna dificultad habrá para articular dentro del Derecho español un régimen autonómico especial, todo lo amplio que pueda imaginarse, para un Gibraltar integrado formalmente en la soberanía española.

¿Es oportuno concretar ahora todas las peculiaridades y contenido de ese eventual Estatuto de autonomía de la ciudad de Gibraltar? No parece clara esa oportunidad, supuesto que el Estatuto deberá ser objeto de negociación y quizás no convenga avanzar concesiones que pueden ser innecesarias o que pueden dar pie a exigencias mayores de las que la población gibraltareña pueda tener en la cabeza.

Por otra parte, hay que insistir ante los ingleses que no se trata de conceder una "carta otorgada", como alguna vez se ha entendido, sino de convenir con los gibraltareños un régimen que ellos puedan aceptar libremente,

lo que hace que su configuración haya de ser fruto de una negociación directa y no de un modelo rígido que pueda tomarse como un "préalable" a dicha negociación.

Por ello, bastaría ofrecer, a juicio del informante, la negociación de un acuerdo para establecer un Estatuto de autonomía para la ciudad de Gibraltar con un amplio cuadro básico, que podría quizá delinarse en términos más o menos del siguiente tenor:

1° la ciudad de Gibraltar, en la extensión de la actual ocupación británica, se constituiría en una entidad territorial autónoma, de las que con seguridad va a permitir la nueva Constitución española.

2° El Estatuto de autonomía, aparte de la garantía constitucional común a todas las autonomías territoriales que se establezcan, que parece que amparará un Tribunal constitucional, podría tener una garantía de Derecho Internacional, como consecuencia de su inclusión en un Tratado y de la previsión dentro de éste de una cláusula de competencia del Tribunal Internacional de Justicia para que pueda conocer las eventuales infracciones que los Estados signatarios puedan imputarse.

3° La autonomía podría extenderse a aspectos políticos, administrativos y judiciales. En cuanto a aspectos políticos, se reconocería poder normativo a una Asamblea electiva, en el ámbito autonómico que se concretase, que puede ser sumamente amplio. En el orden administrativo se reconocería la capacidad de autogestión de los órganos ejecutivos de la ciudad dentro de ese mismo ámbito autonómico a definir (sobre lo cual, luego se hacen algunas consideraciones). Finalmente, cabría permitir que en materia de derecho civil entre vecinos de la ciudad, y de derecho penal referentes a faltas, pequeños delitos e infracciones administrativas, los gibraltareños pudiesen dotarse de un sistema de Tribunales propios (exclusión, pues, de toda facultad sancionatoria en las autoridades administrativas) que, aplicando su propio Derecho, escrito o consuetudinario, administrasen justicia en nombre del Rey, sin recurso ante los Tribunales españoles fuera de un recurso de nulidad ante el Tribunal Supremo que fiscalizaría únicamente el respeto del ámbito de competencia, no el fondo de la decisión si se ha dictado dentro de dicho ámbito. En materia de Derecho Penal general podría llegar a admitirse eventualmente el mismo sistema para toda clase de delitos que no afectasen más que a gibraltareños como sujetos activos o pasivos (admisión, pues, del criterio de Ley personal en la materia). Finalmente, en cuanto a jurisdicción contencioso-administrativa, o procesos contra las decisiones autonómicas, parece superior

el sistema español de recursos que el británico, pero puede considerarse también un régimen análogo de Tribunales propios, si así se desease.

4° En particular, puede admitirse la atribución a las autoridades autonómicas del poder de orden público y de fuerzas propias de orden público sin perjuicio de los casos afectantes a la seguridad del Estado; de hecho esta fórmula es previsible ya en alguna de las autonomías territoriales propias.

5° Se admitiría, como soporte de la autonomía funcional, la posibilidad de establecer un régimen fiscal autonómico, de lo que el Derecho español tiene una amplia experiencia, aparte de lo que pueda disponer la Constitución sobre su aplicación a los Estatutos territoriales de autonomía (hoy regímenes de Navarra y Alava, especialmente). Igualmente, cabe negociar un régimen especial de comercio exterior - puerto franco, por ejemplo), también experimentado ya en el Estado español (regímenes de Canarias y de Ceuta y Melilla). En todo caso, creemos que los gibraltareños habrán de meditar seriamente esta fórmula, que podría suponer una falta de integración total en la economía española, integración en la que, según el estudio mixto antes citado, pueden obtener mayores beneficios, pues tal régimen especial de puerto franco obligaría (según ocurre hoy con los ejemplos indicados) necesariamente a establecer una delimitación aduanera interior para evitar la ruptura de la protección propia del territorio español común).

6° El Estatuto garantizaría la vecindad gibraltareña a los actuales habitantes de la Ciudad que desearan conservarla y la posibilidad de condicionar con cierto rigor la adquisición de dicha vecindad por terceras personas. Se entiende que una opción general hacia el mantenimiento de la ciudadanía inglesa por parte de la población gibraltareña sólo sería posible como fórmula transitoria, en favor de los habitantes actuales como privilegio personal y acompañada de una doble nacionalidad española. (Este extremo conviene que lo revisen los internacionalistas).

7° Se definiría la co-oficialidad del idioma inglés con el español en todas las relaciones oficiales y, por supuesto, la total libertad de su uso privado; la cuestión es también común con otras regiones españolas en este momento.

8° El Estatuto podría tener vigencia limitada a 30 años, al vencer los cuales se sometería a referendium de la población gibraltareña con vecindad local que decidiría sobre su extinción o su prórroga por un período igual, con el mismo referendium al final del mismo, y así sucesivamente. Antes de la vigencia del Estatuto podría preverse un régimen provisional de transición (a determinar por los internacionalistas).

9° Aunque el ámbito de la negociación es, pues, enormemente amplio, convendrá notar la disposición del Gobierno español a definir con toda amplitud también esa autonomía, de modo que la soberanía española se reduzca a sus contenidos esenciales. De hecho, el contenido de la autonomía que se reconozca podría ser con muy pocas diferencias superior al definido por la vigente Constitución de 1969, pues pueden eliminarse la mayor parte de las graves limitaciones que en dicha Constitución (otorgada) se establecen al prever poderes prácticamente ilimitados en favor del Gobernador militar de la plaza (arts. 49, 50, 55, 59, 60, 71, 72, 74, 76) y las reservas, también sin condiciones, en favor del Gabinete de Londres (art. 86). Es decir, la población gibraltareña ganaría positivamente en grado de autonomía y autogobierno respecto a la situación actual, perdiendo definitivamente su régimen colonial y dependiente.

Octubre de 1977